



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 173  
ULTIMO PARRAFO DE LA LEY GENERAL DEL  
EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL  
AMBIENTE.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

**JULIO CESAR GARCIA VERGARA**

ASESOR: LIC. AQUILINO VAZQUEZ GARCIA

DIRECTOR DEL SEMINARIO: DR. MARIO  
AYLUARDO Y SAUL





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios, por el bello regalo de la vida y todas las bendiciones que he recibido en mi existencia.

A mis padres, José Trinidad García Rodea y Bertha Elena Vergara Castillo, porque gracias a su amor, su apoyo incondicional y sus sabios consejos, he podido alcanzar mis objetivos.

A mi hermana Ana Bertha, por todo su apoyo y confianza, por inculcar en mí, el sentido del esfuerzo y la constancia.

A mi hermana y hermano, María de los Ángeles y Miguel Ángel, por los bellos e inolvidables momentos que hemos compartido.

A Ericka Ramos Chalé, mujer a la que admiro y respeto profundamente por su fuerza, valor, tenacidad e inteligencia, a quien estaré eternamente agradecido por haberme dado el mejor regalo de mi vida, "mi hija Valeria".

A la Sra. Isabel Chalé González, por su gran amor y cuidados hacia mi hija.

A mis Maestros de la Facultad de Derecho de la UNAM, por compartir sus conocimientos y experiencias dentro y fuera de las aulas.

Al Dr. Armando Soto Flores, por haberme dado la oportunidad de trabajar en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Institución de la cual me siento orgulloso de pertenecer.

A la Lic. y a los Lics. Lourdes Hernández, Israel Vera, Arturo Estrada y César Meleza, por su confianza y apoyo.

Al Lic. Aquilino Vázquez García, porque aún sin conocerme aceptó con gusto dirigir mi trabajo de investigación.

Al Mtro. José Manuel Vargas Hernández, hombre y profesional ejemplar que ha contribuido extraordinariamente en este trabajo, ya que con sus valiosas aportaciones, conocimiento, sabiduría y experiencia, ha enriquecido de manera integral el mismo y, de quien he recibido grandes enseñanzas y consejos que me han permitido afrontar etapas adversas en mi vida.

A Larix Camacho, por su amistad y apoyo en todo momento y circunstancia.

A María de los Ángeles Valencia Gutiérrez, por su gran amistad, afecto e invaluable apoyo en la realización de este trabajo.

**A mi hija Valeria a quien dedico este trabajo, porque su existencia vino a colmar mi vida de alegría e ilusión, porque nunca pensé que alguien tan pequeño pudiera darme la fuerza y la esperanza para salir adelante aún en momentos en los que me he sentido abatido por la adversidad, porque a**

**pesar de haber sacrificado nuestra convivencia en múltiples ocasiones,  
siempre sonrío y me recibe con los brazos abiertos.**

***Si cuidamos hoy el medio  
ambiente y sus elementos,  
estaremos asegurando la  
permanencia de la vida en  
nuestro planeta.***

***Julio César García Vergara.***

***Produce una inmensa tristeza  
pensar que la naturaleza  
habla, mientras que el género  
humano no escucha.***

***Anónimo.***

***En la naturaleza no existen  
premios ni castigos, solo  
existen consecuencias.***

***Robert Ingersoll.***

***En todas las actividades es saludable, de vez en cuando, poner un signo de interrogación sobre aquellas cosas, que por mucho tiempo se han dado como seguras.***

***Bertrand Russell.***



## INDICE

Pág.

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>I</b>
<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>IX</b>

### CAPITULO 1

#### ASPECTOS GENERALES

1.1 CONCEPTO DE AMBIENTE. ....	2
1.2 CONCEPTO DE CONTAMINACIÓN Y CONTAMINANTE. ....	4
1.3 CONCEPTO DE RECURSOS NATURALES Y ECOSISTEMA. ....	6
1.4 CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE O SOSTENIBLE. ....	8
1.5 DEFINICIÓN DE DERECHO AMBIENTAL. ....	13
1.6 OBJETO Y FINALIDAD DEL DERECHO AMBIENTAL. ....	17
1.7 PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL. ....	21
1.8 EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL. ....	29
1.8.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES. ....	30
1.8.2 ANTECEDENTES EN MEXICO.....	39

### CAPITULO 2

#### PROCURACION DE JUSTICIA AMBIENTAL

2.1 GESTION AMBIENTAL. ....	44
2.1.1 SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. ....	50
2.1.2 LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE. ....	57
2.2 POLITICA AMBIENTAL. ....	68
2.2.1 LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. ....	73
2.2.2 PROGRAMA DE JUSTICIA AMBIENTAL DE LA PROFEPA. ....	76
2.3 JUSTICIA AMBIENTAL. ....	80
2.4 CLASIFICACIÓN DE LA JUSTICIA AMBIENTAL. ....	84
2.5 FINES QUE PERSIGUE LA JUSTICIA AMBIENTAL. ....	88

2.6 INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL TEMA DE PROCURACION DE JUSTICIA AMBIENTAL. ....	90
--	----

### **CAPITULO 3**

#### **MARCO JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA**

3.1 CONCEPTUALIZACIÓN.....	101
3.1.1. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN AL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA.....	103
3.1.2 GARANTIAS INDIVIDUALES CONTENIDAS EN EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA.....	105
3.1.3 GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA. ....	107
3.1.4 GARANTIA DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD. ....	108
3.2. LA INSPECCION Y VIGILANCIA AMBIENTAL. ....	117
3.3. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE. ....	119
3.4 LA SUPLETORIEDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL.....	139
3.5 ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.....	144.
3.6. ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.....	150
3.7 ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.....	156

### **CAPITULO 4**

#### **LA CONMUTACION DE MULTA EN MATERIA AMBIENTAL**

4.1 CONCEPTO DE CONMUTACION. ....	162
4.2 LA CONMUTACION DE MULTA PREVISTA EN EL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA.....	164
4.2.1 VAGUEDADES EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA.....	171
4.2.2 LAGUNAS EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA. ....	175
4.3 FINALIDAD DE LA CONMUTACION DE MULTA. ....	179
4.4. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONMUTACION DE MULTA PREVISTA	

EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA.....	181
4.5 LA CONMUTACION DE MULTA EN LA LEGISLACION AMBIENTAL. ....	182
4.5.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTÍCULO 173 DE LA LGEEPA. ....	183
4.5.2 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 63 DEL REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.....	188
4.5.3 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 8° DEL REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE AUDITORÍA AMBIENTAL.....	189
4.5.4 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN LOS ARTICULOS 123 Y 127 DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.....	191
4.5.5 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 165 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.....	194
4.5.6 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 111 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.....	196
4.5.6.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EN EL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.....	198
4.6 SUBSTANCIACION DE LA SOLICITUD DE CONMUTACION. ....	199
4.6.1 TRAMITE DE LA SOLICITUD DE CONMUTACION. ....	204
4.7 ESBOZO DE UN CASO PRACTICO.....	212
ANEXO. PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 173 ULTIMO PARRAFO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.....	217
CONCLUSIONES.....	225
BIBLIOGRAFIA.....	235

## INTRODUCCION

En el desarrollo de la legislación ambiental mexicana, se han emitido leyes que en un principio tuvieron un carácter federal con materias que tenían un enfoque sanitario o higienista, es decir, enfocadas a regular la contaminación ambiental para efecto de favorecer la salud humana, a las que se agregan legislaciones sectoriales en materias de bosques, caza, pesca, cuya orientación estaba dada en razón de considerar a estos recursos naturales como una fuente de explotación con un fin económico. Un nuevo paradigma surge a partir de la publicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y del interés de México de participar en el concurso internacional que tuvo una mayor expresión en la Convención de Río en el año de 1992, en los que se plantearon los principales problemas ambientales como un reto de los países participantes, con la gran influencia de un sistema global económico, en donde nuestro país se suma a la política internacional de mercados económicos que tiene como principal referente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito entre Canadá, Estados Unidos y México.

Otro precedente que se destaca en la evolución del derecho ambiental en México, es la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ante la imperiosa necesidad de contar con un órgano administrativo con facultades de fiscalización de la legislación ambiental, con atribuciones de realizar actos de inspección y vigilancia, establecer medidas de seguridad y con la función de ser un órgano de control de la legalidad en la aplicación de sanciones por violaciones a las disposiciones ambientales, con lo que se rompe el círculo vicioso que consistía en que la misma autoridad normativa era la responsable de vigilar el cumplimiento de los actos jurídicos emanados por ella misma, en las figuras de permisos, autorizaciones, licencias, entre otros, separando por una parte la función de regulación y por la otra, los actos de inspección y vigilancia.

A los quince años de su creación, la PROFEPA ha pugnado por impulsar reformas importantes a la LGEEPA para contar con mejores herramientas que le permitan realizar con mejores resultados la procuración de justicia ambiental. En el proceso de modernización de la legislación ambiental se tiene como parte-aguas de la presente investigación la incorporación de lo que conoceremos como la “conmutación de la multa” con la reforma de la LGEEPA del trece de diciembre de 1996, esta figura jurídica será analizada a la luz de los principios constitucionales que rigen a todo acto de autoridad y aquellos que implican actos de molestia para los particulares.

En este tenor, en el Capítulo I se analizan los principales conceptos relacionados con el ambiente y los recursos naturales, a fin de homogenizar un lenguaje para el lector que nos permita adentrarnos en el derecho ambiental, para continuar explicando los principios, objetivos y finalidad que orientan a dicha disciplina, para después abundar someramente sobre la evolución histórica de las figuras jurídicas que se han establecido en el ámbito internacional y nacional, explicando las teorías más importantes que han sido expuestas por destacados juristas nacionales y extranjeros.

En este primer enfoque nuestra investigación tiene como propósito establecer el marco de referencia del derecho ambiental mexicano, a partir de su fortalecimiento como una disciplina en proceso de lograr su autonomía, su reconocimiento dentro de la teoría del derecho y su relación con otras disciplinas del conocimiento científico, con lo que se ha constituido un elemento holístico.

Asimismo, en el Capítulo II enfocamos nuestra atención a la Procuración de la Justicia Ambiental, ya que es en éste ámbito, en dónde nuestro objeto de estudio se desarrolla y aplica, destacando los aspectos más importantes de la gestión y política ambiental, pretendiendo con ello, brindar algunas ideas que pudieran acercarnos al concepto de la Justicia Ambiental, su clasificación y los fines que busca alcanzar, destacando los indicadores de desempeño en la Procuración de Justicia Ambiental, que nos permiten tener una idea clara de los

aspectos relevantes que se han logrado y las deficiencias que se tienen todavía en este rubro.

Enmarcar el avance que ha tenido la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para impulsar la procuración de justicia ambiental en México es sin lugar a duda uno de los retos más importantes que enfrenta actualmente la administración federal. Lograr la eficacia y eficiencia de la legislación ambiental es un compromiso que asumen distintas autoridades responsables de la protección y el cuidado del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. No obstante, en este apartado podemos señalar como un punto crucial al que se ha arribado en esta investigación, el consistente en la necesidad de otorgar plena autonomía a la PROFEPA, como una tarea pendiente de reforma integral al marco jurídico que rige la función de aplicación y cumplimiento de las disposiciones ambientales.

En este sentido, en el Capítulo III abordamos el tema relativo al Marco Jurídico del Procedimiento de Inspección y Vigilancia en la esfera de la Procuración de Justicia Ambiental, dicho tópico lo desarrollamos en un doble aspecto, ya que por un lado, lo conceptualizamos desde el punto de vista de acto de molestia de la autoridad hacia los particulares y por el otro, lo analizamos como aquel sistema que contiene un conjunto de actos jurídicos que integran a la gestión y la política ambiental, puesto que se presenta como un instrumento de control de la legislación ambiental.

En este rubro, se reconoce el avance significativo que han tenido nuestros legisladores para modernizar la legislación ambiental mexicana, dotándola de mayores herramientas que han permitido a la PROFEPA no solo enfocar su poder de sancionar el incumplimiento de la ley, sino además de otorgarle atribuciones para reestablecer el daño causado por las violaciones cometidas al marco jurídico a través de la figura de la conmutación de multa, tarea que no ha dado los resultados esperados en virtud de que esta figura jurídica no ha sido desarrollada suficientemente en la ley, sin embargo, se puede reconocer el gran esfuerzo que ha hecho la PROFEPA en darle operatividad a la realización

de inversiones bajo criterios de racionalidad que quedan en la buena intención de los infractores.

En el Capítulo IV realizamos el análisis detallado sobre el objeto de estudio de la presente investigación, es decir, la conmutación de la multa prevista en el último párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En este apartado analizamos uno a uno los elementos de la figura jurídica en cuestión, ya que la exploramos desde la perspectiva de su aplicación y desarrollo en la práctica, destacando sus deficiencias, vaguedades y lagunas que se presentan durante la tramitación y substanciación de la misma, lo cual obstaculiza la actuación de la autoridad ambiental y el ejercicio del derecho de los infractores de la legislación ambiental que deciden optar por aquélla.

Derivado de lo anterior, hacemos evidente la necesidad de regular de manera suficiente y adecuada la conmutación de multa, a efecto de hacerla congruente con la praxis, constituyéndose así, como un instrumento eficaz y eficiente capaz de generar beneficios ambientales directos y de carácter colectivo, propiciando la protección, conservación y restauración del ambiente, sus elementos y los recursos naturales. El aporte principal de este capítulo es la propuesta para impulsar una reforma a la LGEEPA, misma que se encuentra como anexo al presente estudio.

Finalmente, esbozamos un caso práctico a través del cual hacemos notar que aún y como se encuentra actualmente regulada la conmutación de multa, puede generar beneficios ambientales, sin embargo, tales beneficios podrían incrementarse considerablemente si contamos con un marco jurídico que regule a la misma, de tal manera que garantice la legalidad de los actos jurídicos emitidos por la autoridad al momento de sustanciar la conmutación de la multa, precisando los elementos y requisitos necesarios para su tramitación, estableciendo cada etapa de substanciación del procedimiento administrativo para conmutar la multa, determinando las garantías y obligaciones ambientales para el cumplimiento de los objetivos de la conmutación, con el propósito de brindar certeza y seguridad jurídica a los que optan por el beneficio de destinar

sus inversiones conmutables a el cuidado del ambiente y la protección de los recursos naturales.

### **PROBLEMA DE LA INVESTIGACION:**

El problema que se pretende abordar en la presente investigación es el concerniente a analizar la figura jurídica de la Conmutación de Multa, casi desconocida en el foro del derecho ambiental mexicano, partiendo del análisis detallado del último párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, haciendo notar la amplia discrecionalidad de la autoridad, ya que no cuenta con el sustento jurídico en el procedimiento de substanciación de la figura en cuestión, ya que genera espacios de incertidumbre jurídica para los gobernados, además de no contribuir de ninguna forma a los esquemas de transparencia y legalidad de la función pública.

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:**

Analizar las diferentes leyes y reglamentos que regulan a la “Conmutación de Multa”, tratando de explicar ¿cuál es su origen?, ¿qué elementos se tienen que tomar en cuenta para conceptualizarla o definirla?, posteriormente, establecer ¿cuál es su naturaleza jurídica? y por consiguiente explicar ¿cuál es su finalidad?, ¿en que leyes se encuentra prevista? y ¿si dicha regulación se encuentra acorde con la actuación de la autoridad en su aplicación?, es decir, ¿si se aplica correctamente? y ¿si es eficaz o no su aplicación?, tal y como se encuentra normada en la legislación ambiental vigente.

### **DELIMITACION DEL PROBLEMA:**

Espacial: Analizar la figura de la conmutación de multa desde un panorama general, estudiando la evolución y los conceptos fundamentales propios del derecho ambiental mexicano, que nos ayuden a entender la estructura de la normatividad en la que se desarrolla así como el mecanismo procedimental para su aplicación.

Por materia: Se estudiará la figura de la conmutación de multa bajo una perspectiva integral y sistemática de los cuerpos legales ambientales en México que la regulan, tomando como base la estructura política y gubernamental de la autoridad encargada de la aplicación del derecho ambiental en nuestro país, puntualizando los aspectos más relevantes de los actos de autoridad que se traducen como presupuestos para que pueda operar la conmutación de multa.

### **OBJETO:**

El enfoque jurídico de la presente investigación tiene como objeto central desarrollar una propuesta de reforma al último párrafo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual se refiere a la conmutación de multa, estableciendo en principio, las razones o argumentos que constituyen la necesidad de dicha reforma. Así como también:

- Establecer conceptos relevantes que se ubican dentro de la esfera del derecho ambiental y que brindan una primera idea sobre los rubros en los que opera la conmutación de multa.
- Destacar la importancia de la existencia de la gestión ambiental y la de sus componentes como lo son, la política y el derecho ambiental.
- Precisar algunas ideas que nos acerquen al concepto de justicia ambiental, destacando los avances obtenidos en el ámbito de la procuración de justicia ambiental.
- Analizar el concepto, naturaleza jurídica y finalidad de la conmutación.
- Analizar los diversos ordenamientos legales que regulan la conmutación de multa en materia ambiental.

- Señalar los criterios que toma en cuenta la autoridad ambiental para otorgar la conmutación de multa.

- Determinar si los actos administrativos emitidos por la autoridad ambiental en cuanto a conmutación de multas se refiere, se encuentran dentro del marco de la legalidad.

## **HIPÓTESIS DE TRABAJO**

De trascendental importancia resulta la correcta aplicación de los instrumentos de la política ambiental así como de las instituciones del derecho ambiental, tales como la conmutación de multa, ya que en la medida en que se cumplan con los fines u objetivos para los cuales fueron creadas, se estará forjando un verdadero sistema de prevención, protección y conservación del medio ambiente y sus elementos, por tal motivo, esta línea de investigación pretende aportar argumentos y razonamientos derivados del análisis de las disposiciones jurídicas que regulan la conmutación de multa y la forma de aplicación de la misma por parte de la autoridad ambiental, pretendiendo con ello, demostrar la necesidad de realizar una modificación estructural a la referida figura jurídica, que permita la consecución de los fines para los cuales fue incluido dentro de la normatividad ambiental.

## **METODOLOGÍA**

El desarrollo del presente trabajo de investigación, requiere de conceptos teóricos que dilucidan los problemas planteados en líneas que anteceden. Por tal motivo, dicho desarrollo se debe perfilar por un derrotero de orden, utilizándose al efecto los métodos: Deductivo que nos permite esbozar la evolución del derecho ambiental, los conceptos generales y la normatividad, para posteriormente centrarnos en el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia que concluye en la aplicación de una sanción y finalmente, ubicarnos concretamente en la conmutación de la multa en sede administrativa.

Otro método utilizado es el comparativo, ya que se analiza la conmutación de la multa prevista en las distintas leyes y reglamentos en materia ambiental, principalmente todo el desarrollo se fija en el derecho positivo mexicano, comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al principio de legalidad, de audiencia y defensa que orientan los actos jurídicos y de molestia emanados por las autoridades administrativas, (en el caso particular de la PROFEPA), seguido por la legislación vigente en materia ambiental, forestal, vida silvestre y residuos, así como sus disposiciones reglamentarias, para ubicarnos en el análisis dogmático de la conmutación de la multa en materia ambiental.

### **JUSTIFICACION:**

En la protección al ambiente y los recursos naturales, la legislación ambiental establece dentro de sus alternativas correctivas, aplicar la conmutación de la multa a través del destino de inversiones para la protección, conservación, preservación del medio ambiente y los diversos recursos naturales, acciones que en su conjunto representan nuestro bienestar y el de las próximas generaciones, con lo que se contribuye a lograr un desarrollo sustentable en nuestro país.

El fin último lo constituye la responsabilidad que tenemos todos los habitantes de este planeta con el ambiente y nuestro entorno, pues debemos crear una conciencia de protección del mismo, para poder conservarlo, cuidarlo y en su caso, restaurarlo, por la sencilla razón que es nuestro hogar y que de la conservación del mismo depende nuestra propia existencia, reintegrando a los recursos naturales lo que la actividad depredadora del ser humano le ha quitado por la búsqueda de su bienestar económico y la falta de una cultura ambiental.

# CAPITULO 1

## ASPECTOS GENERALES

1.1 Concepto de ambiente. 1.2 Concepto de contaminación y contaminante. 1.3 Concepto de recursos naturales y Ecosistema. 1.4 Concepto de desarrollo sustentable o sostenible. 1.5 Definición de derecho ambiental. 1.6 Objeto y finalidad del derecho ambiental. 1.7 Principios del derecho ambiental. 1.8 Evolución del derecho ambiental. 1.8.1 Antecedentes Internacionales. 1.8.2 Antecedentes en México.

### 1.1 CONCEPTO DE AMBIENTE.

Raúl Brañes señala que “el ambiente debe ser entendido como un sistema, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema.”<sup>1</sup>

Asimismo, “la palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos, a su vez, se presentan como sistemas. En consecuencia, la palabra “ambiente” no se emplea solo para designar el ambiente “humano” o más exactamente el ambiente del “sistema humano”, sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general. El ambiente de un sistema humano no consiste simplemente en el conjunto de los elementos que están en las cercanías de ese sistema, en este sentido el mismo debe conceptuarse, inicialmente, como el conjunto de variables no perteneciente al mismo, que interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2º Edición. México 2000. p. 20.

<sup>2</sup> Ibidem. p. 21.

Por otra parte, es preciso señalar que el ambiente constituye el todo dentro del cual nos desarrollamos, consiste en todos los medios, tanto colectivamente como por separado; el aire, el agua y la tierra. El ambiente humano en particular, se integra de los recursos naturales que tenemos a nuestro alcance, tanto los renovables como los no renovables, incluyendo la fauna, la flora y los demás elementos intangibles pero reales.<sup>3</sup>

Otra definición de ambiente, la da el autor argentino Horacio D. Rosatti, para él dicho concepto se define como “un conjunto de elementos vivos e inertes, naturales y artificiales que, pese a su heterogeneidad, funcionan de modo integrado, conformando un sistema.”<sup>4</sup>

El ambiente también puede ser definido como el conjunto de factores naturales que rodean a los seres vivos, esto es, se trata de los elementos predominantes, en el lugar, región o espacio en el que nacen, crecen o se desarrollan y mueren los animales, las personas, la flora y la fauna, o bien, es el espacio circundante de la vida, y que versa sobre las características esenciales, de la biosfera o esfera de la tierra donde habitan los seres vivos.<sup>5</sup>

Por otra parte, es importante aludir al concepto que establece el artículo 3° fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) sobre el ambiente, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

**I Ambiente:** El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados;

**II (...).”<sup>6</sup> (sic)**

---

<sup>3</sup> ACEVES Ávila, Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Porrúa. México 2003. p. 5.

<sup>4</sup> ROSATTI, Horacio D. Derecho Ambiental Constitucional. Editorial Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires. p. 37.

<sup>5</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. Derecho Ambiental. Editorial Porrúa. 2° Edición. México 2004. pp. 2-3.

<sup>6</sup> Véase.

En nuestra opinión, el ambiente es el espacio formado por elementos bióticos y abióticos, en el que existen relaciones de interdependencia entre éstos, capaces de generar diversas condiciones favorables para la subsistencia de la vida en la Tierra.

## 1.2 CONCEPTO DE CONTAMINACION Y CONTAMINANTE.

La contaminación puede ser definida como “la liberación a cualquier medio (aire, agua, suelo), de materias (en forma sólida, líquida o gaseosa), o de energía (calor, ruido, radiaciones), que supongan una modificación de la composición natural del mismo y una ruptura de su equilibrio natural, pudiendo llegar a poner en peligro los recursos naturales, la salud humana o el ambiente.”<sup>7</sup>

La contaminación puede ser ocasionada por causas naturales o provocada por los humanos. Algunas clases de contaminación son de fácil absorción por el ambiente y no ocasionan estragos reales, mientras que otras pueden efectivamente poner en peligro los recursos o bien ocasionar un desequilibrio en el balance ambiental, en otras palabras, la contaminación puede manifestarse de diferentes maneras teniendo variados efectos sobre los elementos del ambiente.

La contaminación que podemos percibir a simple vista en el aire, el agua o la tierra es solamente el efecto obvio de la polución de los elementos. Por otro lado, existen las clases de contaminación no evidentes, tales como la contaminación auditiva, o la contaminación visual, por citar algunas. Ciertos modos de contaminación son difíciles de detectar pues son prácticamente intangibles. Las vibraciones permanentes, la radiación, o los cambios súbitos de temperatura inducidos por el hombre, son de hecho formas de contaminación que alteran los patrones naturales y que pueden tener efectos contraproducentes sobre los recursos y los procesos naturales.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p. 21.

<sup>8</sup> Ibidem. pp. 21-22.

La propia LGEEPA establece en su artículo 3° fracción VI, lo que debe entenderse por “contaminación”, al señalar lo siguiente:

**“Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I (...).**

**VI Contaminación:** La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico;”<sup>9</sup> (sic)

Por otro lado, el concepto de contaminante se refiere a una “gran variedad de sustancias capaces, inclusive, de combinarse químicamente entre sí, alterando notablemente los componentes naturales de los diversos elementos naturales de los ecosistemas; se les puede agrupar en orgánicos (aminoácidos, ácidos grasos, ésteres, detergentes aniónicos, ansinas, amidas, etc.) e inorgánicos, como numerosas sales disueltas en forma de iones (sodio, manganeso, calcio, potasio, cloruros, nitratos, fluoruros, bicarbonatos, fosfatos y sulfatos).”<sup>10</sup>

La LGEEPA, también establece lo que debe entenderse por contaminante:

**“Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I (...)**

**VII Contaminante:** Toda materia o energía en cualquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar con la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.”

**VIII (...).** <sup>11</sup> (sic)

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que un contaminante puede ser cualquier sustancia, materia o energía, orgánica o inorgánica en cualquiera de sus estados físicos (líquido, sólido o gaseoso) y formas, capaz de

---

<sup>9</sup> Véase.

<sup>10</sup> GUTIERREZ Nájera, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. 5° Edición. Editorial Porrúa. México 2003. p. 26.

<sup>11</sup> Véase.

combinarse física, biológica o químicamente con los distintos elementos naturales, bióticos o abióticos, que conforman un determinado ecosistema, alterando o modificando su estado, composición y condición natural.

### 1.3 CONCEPTO DE RECURSOS NATURALES Y ECOSISTEMA.

“Los recursos naturales pueden definirse como todo medio de subsistencia de las personas que se obtiene directamente de la naturaleza. Los recursos naturales son muchos y variados, y su valor reside en el ser los medios de subsistencia del ser humano; es decir, el hecho de utilizarlos conservando el mismo carácter en que la naturaleza los ofrece, o bien, transformándolos parcial o totalmente para convertirlos en nuevas fuentes de energía, en subproductos o mercancías manufacturadas.

Los recursos naturales pueden clasificarse de acuerdo a su origen, en dos grandes categorías; Renovables y No Renovables. En los primeros encontramos aquellos recursos que pueden volver a obtenerse de la naturaleza (renovarse) en un periodo determinado; por ejemplo: los recursos forestales, la flora y la fauna. En los no renovables, se ubican aquellos recursos que dado su origen en la tierra, tomaría millones de años el volver a obtenerse, por ejemplo, el petróleo y los minerales. Asimismo, se dice que los recursos naturales tienen un valor de uso o valor de cambio; el valor de uso se explica en función de la utilidad para el hombre y el valor de cambio en función de su transformación y explotación en el comercio.”<sup>12</sup>

Por su parte, la LGEEPA, dispone lo que debe entenderse por recursos naturales:

**“Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I (...)

---

<sup>12</sup> GUTIERREZ Nájera, Raquel. ob. cit. pp. 1-2.

**XXIX** Recurso Natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

**XXX** (...).<sup>13</sup> (sic)

En este sentido, podemos afirmar que los recursos naturales son todos aquellos elementos bióticos y abióticos que se encuentran en la propia naturaleza y que son susceptibles de ser aprovechados por el hombre, ya sea en su estado original, o a través de mecanismos naturales o artificiales, a efecto de satisfacer diversas necesidades y que representan una gran variedad de medios de subsistencia, además de tener un valor económico.

El ecosistema puede ser conceptualizado como un conjunto de poblaciones sujetas a cambios impredecibles con una estructura general y atributos funcionales que pueden reconocerse, analizarse y predecirse.<sup>14</sup>

“Todo ecosistema consta de cuatro elementos a saber:

**a) El ambiente abiótico.** Este incluye la luz del sol, el agua, el oxígeno, los minerales y la materia animal y vegetal muerta.

**b) Productores.** Son las plantas verdes, cuyo tamaño va desde el fitoplancton microscópico hasta los gigantes pinos rojos. Poseen la singular capacidad de absorber la energía solar y emplearla para producir alimentos.

**c) Consumidores.** Son los animales tanto herbívoros, que se alimentan de plantas como los carnívoros, que lo hacen de otros animales.

**d) Degradadores.** Incluyen bacterias, hongos e insectos, que descomponen plantas y animales muertos. En el proceso liberan energía al ambiente y devuelven materia al suelo, ésta provee alimento, que es absorbido por las plantas verdes y reincorporado al ciclo.

---

<sup>13</sup> Véase

<sup>14</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales. Editorial Porrúa. 3ra. Edición. México 2005. p.2.

Aunque teóricamente el ecosistema es un ciclo cerrado, en la práctica raramente se halla en estado de equilibrio. Continuamente se producen cambios naturales que mudan gradualmente su composición.”<sup>15</sup>

La LGEEPA, también hace referencia al concepto de ecosistema, señalando lo siguiente:

**“Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I (...)**

**XIII:** Ecosistema: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

**XIV (...).**<sup>16</sup> (sic)

De lo anteriormente expuesto, podemos inferir que un ecosistema es un sistema en el que interactúan tanto elementos bióticos como abióticos, formando una cadena de subsistencia y en consecuencia, un ciclo de vida que permite a cada uno de esos elementos mantenerse en un estado de equilibrio, mientras no sea perturbado por otros elementos ajenos a ese sistema.

#### 1.4 CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE O SOSTENIBLE.

“Una de las primeras definiciones sistemáticas del término sustentabilidad se encuentra en el Informe Bruntland, titulado como “Nuestro Futuro Común”, este texto presenta la siguiente definición: *es aquel que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para resolver las suyas.*”<sup>17</sup>

El desarrollo, en términos tradicionales puede considerarse como “sostenible” a la luz de este planteamiento, únicamente en la medida en que sus efectos globales y a largo plazo puedan justificarse con condiciones de vida

---

<sup>15</sup> Enciclopedia de las Ciencias. Editorial Grolier. 8° Edición. Vol. 4. México 1995. p. 52

<sup>16</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, art. 3° fr. XIII.

<sup>17</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 28.

al menos iguales o mejores que las actuales, según el momento histórico de que se trate.

El artículo 3° de la LGEEPA hace alusión al “desarrollo sustentable”, y no sostenible definiéndolo como: “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”<sup>18</sup>

“El desarrollo sustentable va enfocado a la utilización racional, moderada y justa de los recursos naturales, en una forma que se respeten la esencia de los ecosistemas, su capacidad y objetivos, para tener eficacia en los modelos de desarrollo, que permitan elevar el nivel de vida de la población, así como la calidad del planeta tierra para futuras generaciones, y para ese efecto la existencia de áreas naturales protegidas surgen como una magnífica alternativa de desarrollo sustentable, con el uso idóneo del suelo, el agua, los bosques y demás recursos naturales que existen en la tierra.

El desarrollo sustentable, debe descansar en el mantenimiento y protección de los procesos ecológicos fundamentales para todos los seres vivos; preservando la diversidad genética, y aprovechar en forma equilibrada y racional las especies y los ecosistemas que constituyen la base de la subsistencia de las comunidades rurales, así como de las diversas especies de flora y fauna propias de cada región, pues en su esencia esta cuestión se refiere a la protección y elevación del nivel de vida de los seres humanos, teniendo como respaldo la protección de los recursos naturales y demás seres vivos.

---

<sup>18</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. pp. 28-29.

Para transitar a un desarrollo sustentable, el propósito central es contener las tendencias de deterioro del medio ambiente y de los recursos naturales, el cual se rige por cinco grandes lineamientos estratégicos que orientan todas las acciones de gobierno en dichas materias, a saber:

1. Combinar en forma sinérgica la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales con su aprovechamiento sustentable y más diversificado.
2. Desplegar acciones y programas de uso de recursos que favorezcan la equidad y la superación de la pobreza.
3. Privilegiar al desarrollo de la regulación ambiental, sobre todo con normas y acciones de carácter preventivo y la educación para inducir cambios en sistemas productivos y patrones de consumo.
4. Fomentar la corresponsabilidad y la participación social.
5. Articular la participación activa en los foros y acuerdos internacionales con el diseño de políticas y la definición de prioridades internas.

En esa virtud, mediante una reforma y adición que se le imprimió al artículo 25 Constitucional publicada el 28 de junio de 1999, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se elevó a rango de una garantía individual y social la esencia del desarrollo nacional para garantizarse que éste sea integral y sustentable, es por esa razón que la institución en comento depende del equilibrio que se mantenga por la propia población en la disponibilidad de los recursos naturales, su protección, aprovechamiento equitativo y en la elevación del nivel de vida de todos los que la conforman.”<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. ob. cit. pp. 54-55.

El desarrollo Sustentable integra al medio ambiente y al desarrollo en el mismo plano jerárquico, como parte de una sola realidad. Para abordar este enfoque, es necesario garantizar que el uso de los recursos naturales renovables no rebase su umbral de renovabilidad, ni la capacidad de carga de los sistemas y que se promueva la búsqueda de sustitutos a los recursos naturales no renovables en previsión de su agotamiento.

La sustentabilidad entonces, dependerá del equilibrio entre la disponibilidad de los recursos naturales y las tendencias de deterioro ocasionadas por su aprovechamiento, lo cual implica la adopción de acciones que involucran la participación de la población, el desarrollo de tecnología y la modificación de los patrones de consumo en la sociedad, bajo criterios de equidad y justicia.<sup>20</sup>

En nuestra opinión la idea del desarrollo sustentable o sostenible, pretende modificar o replantear nuestro concepto tradicional y actualmente obsoleto de progreso, ya que este tipo de desarrollo pretende incorporar criterios que redefinan el crecimiento económico con base en una conciencia de protección al ambiente, donde predomine además, la equidad social y una mejor distribución de la riqueza, lo cual contribuirá significativamente a frenar la explotación desmedida de los recursos naturales. Ello, en razón de que la pobreza trae aparejada una sobreexplotación de los recursos naturales, que representan para gran parte de la población de los países en vías de desarrollo, el único medio de subsistencia con el que cuentan, situación que se ve reflejada en la tala inmoderada, tráfico de especies en peligro de extinción, afectación de los suelos, pérdida de ecosistemas, entre otras, que impactan negativamente nuestro entorno.

Por otra parte, es menester que el progreso económico, tecnológico y comercial de las distintas naciones, se encuentre estrechamente vinculado con el respeto irrestricto a los recursos naturales, esto es, que las políticas económicas tomen en cuenta la importancia de proteger, conservar y preservar

---

<sup>20</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 29

el ambiente, pero que además, apliquen mecanismos tendientes a asegurar tales propósitos, ya que en la medida que lo hagan, habrá más posibilidades de asegurar una verdadera sustentabilidad o sostenibilidad de los recursos naturales, propiciando en las generaciones futuras no solo la oportunidad de disfrutar aquéllos en las mismas condiciones en las que nosotros lo hacemos, sino que habremos creado una atmósfera de conciencia social y colectiva de respeto al ambiente en el cual nos desenvolvemos, lo que por supuesto redundará en la búsqueda de nuevas formas para continuar con la tarea de desarrollar fórmulas y crear mejores condiciones que generen la materialización del desarrollo sustentable.

Es importante no solo considerar el desarrollo sustentable como parte fundamental de un esquema de protección ambiental, sino que también es necesario insertar los factores de consumo y aprovechamiento sustentables, ya que de ellos dependerá el logro del anhelado desarrollo sustentable.

En efecto, los patrones insostenibles de consumo y producción son la causa más importante de deterioro continuo del medio ambiente. Un consumo sustentable requiere de una reorientación en los procesos de producción actuales y los patrones de consumo, es decir, se pretende lograr el “uso de bienes y servicios que respondan a necesidades básicas y que proporcionen una mejor calidad de vida, al mismo tiempo que minimicen el uso de recursos naturales, materiales tóxicos, emisiones de desperdicios y contaminantes durante todo el ciclo de vida, de tal manera que no se ponga en riesgo las necesidades de las generaciones futuras;”<sup>21</sup> todo ello partiendo de un aprovechamiento que por supuesto, también debe ser sostenido.

El objetivo del aprovechamiento sustentable es la reutilización de los recursos naturales o de sus derivados artificiales, a través de métodos y técnicas que existen en el campo de la ciencia y la tecnología, permitiendo a su vez, la conservación y preservación de aquéllos en su estado natural; tal es el caso de los procesos de reciclaje que hasta ahora han demostrado ser una

---

<sup>21</sup> La Transición hacia el Desarrollo Sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe. SEMARNAT, INE, UAM, ONU-PNUMA. México 2002. p. 63.

excelente alternativa que ayuda a disminuir la sobreexplotación de recursos naturales, como lo es el caso de los bosques en la producción del papel, de las plantas tratadoras de agua, etc., que permiten incrementar la vida útil de algunos recursos que ya han sido anteriormente aprovechados.

De poco sirve contar con desarrollo económico y tecnológico considerable, si las condiciones y elementos que lo propician están siendo consumidos rápidamente, deteriorando la calidad de vida de los seres humanos y los demás seres vivos, al grado de crear una afectación y desorden irreversible al medio ambiente, es por eso, que el desarrollo debe ir acompañado de un consumo y un aprovechamiento sustentables, destacando que además es necesario la creación de nuevas y mejores políticas sociales que garanticen el acceso a un mejor nivel de vida, tanto cultural como económico, a aquellas partes de la población que se encuentran marginadas y desprotegidas, las cuales tienen como único medio de sobrevivencia la explotación (que generalmente se convierte en sobreexplotación) de los recursos naturales que tienen a su alcance.

Asimismo, reiteramos la necesidad de vincular lo económico con lo ambiental, conceptos que deben encontrarse en el mismo nivel e incluso, considerar la protección, conservación y preservación del ambiente, así como el bienestar colectivo, siendo éstos los intereses que deberán prevalecer sobre los económicos.

## 1.5 DEFINICIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL.

El derecho ambiental es un sector jurídico de reciente estudio para México, el cual carece de abundante doctrina sobre otros temas de la materia, sin que sea la excepción el referente a la definición del derecho ambiental; existen grandes disparidades sobre lo que debe entenderse por dicha disciplina jurídica, sin embargo, nosotros consideramos que es importante acercar al lector algunas definiciones aportadas por destacados autores que han escrito sobre el tema, tal es el caso del Doctor Raúl Brañes, quien antes de precisar su

definición señala que “toda definición debe entenderse como una hipótesis de trabajo, antes que como una verdad inmutable”.<sup>22</sup>

“En una primera aproximación, quizá la manera más simple de definir al derecho ambiental, sea refiriéndolo al conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas.”<sup>23</sup>

Bajo estas perspectivas, el Doctor Brañes dice que el derecho ambiental puede definirse como “el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.”<sup>24</sup>

Siguiendo la definición de Brañes, Raquel Gutiérrez Nájera señala que “si bien es muy completa y técnica dicha definición, se encuentra limitada en sus alcances cuando alude a *conductas relevantes y modificación significativa*, calificativos que no deberían de acogerse, puesto que existen conductas casuales y no significativas pero que si modifican por la reiteración de las mismas, el ambiente...”<sup>25</sup> En razón de lo anterior, la autora en cuestión define al derecho ambiental desde dos perspectivas distintas, la primera, tomando en cuenta el objeto de su especificidad al margen de las modificaciones significativas o no que pueda entrañar aquél, definiéndolo entonces como: “el conjunto de normas que tienen por objeto regular las conductas que inciden directa o indirectamente en la protección, preservación, conservación, explotación y restauración de los recursos naturales bióticos y abióticos.”<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> BRAÑES, Raúl. ob. cit. p. 18.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Ibidem. p. 29.

<sup>25</sup> GUTIERREZ Nájera, Raquel. ob. cit. p.166.

<sup>26</sup> Idem.

La segunda definición surge a partir de la especificidad del derecho ambiental como ciencia jurídica, entendiéndolo entonces como: “el conjunto sistemático y ordenado de leyes que regulan la protección, conservación, preservación y utilización de los recursos naturales y del equilibrio ecológico del hábitat.”<sup>27</sup>

Por su parte, Jesús Quintana Valtierra entiende al derecho ambiental como “el conjunto de reglas que se encargan de la tutela jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas.”<sup>28</sup>

Narciso Sánchez Gómez, desde su óptica conceptúa al derecho ambiental como, “un conjunto de normas jurídicas de derecho público, que regulan las relaciones de los seres humanos en sociedad con los diversos recursos naturales, en la medida en que aquellos pueden influir sobre estos últimos. También sostiene que se trata de un sistema normativo que conduce las relaciones entre los seres vivos y su medio ambiente, siendo el conductor de las mismas el hombre, para propiciar su propio equilibrio y desarrollo sustentable.”<sup>29</sup>

En esta tesitura, es importante hacer alusión a la definición que proporciona del derecho ambiental el tratadista español Martín Mateo, para él tal disciplina “se entiende a partir de la realidad sistemática en que incide; y un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados y pueden ser simples o enormemente complejos y se caracterizan por:

- a) Constituir el soporte de la vida.
- b) Interaccionar con los organismos naturales.
- c) Tener ámbito planetario.

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 14.

<sup>29</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. ob. cit. p. 8.

Los sistemas ambientales, son materiales, físicos, químicos, suministran los elementos necesarios para que la vida se mantenga y evolucione.”<sup>30</sup>

Ahora bien, como se puede apreciar, los diversos autores que tratan de definir al derecho ambiental, manejan distintos parámetros para hacerlo, tratan de ver un matiz que un autor anterior a ellos no haya analizado o explicado, lo cual va enriqueciendo de alguna manera el concepto mediante el cual se busca describir íntegramente dicha disciplina jurídica, sin embargo, el problema acontece cuando el lector se pregunta cuál de todas las definiciones que se han citado es la más acertada, en tal situación, sería difícil sostener y comprobar cuál de todas ellas es la que más se acerca a la realidad del derecho ambiental.

Resulta evidente que los estudiosos de tal sector jurídico están de acuerdo en que éste representa un instrumento que pretende regular la conducta humana, que por cierto, es la única capaz de devastar, depredar y desperdiciar los recursos naturales que tiene a su alcance, con el único objeto de proteger, preservar, conservar e incluso restaurar las condiciones óptimas del ambiente que indudablemente influyen en el bienestar presente y futuro de todos los seres vivos que habitan el planeta Tierra.

Desde nuestra óptica, nosotros concebimos al derecho ambiental no como un conjunto, sino como un sistema interrelacionado de normas jurídicas de derecho público y derecho privado, criterios jurídicos de carácter administrativo y judicial, jurisprudencia, así como los tratados internacionales que se caracterizan por tener en su texto contenidos eminentemente ambientales, además de los principios del derecho ambiental y que más adelante abordaremos, elementos e instrumentos que una vez integrados tienen como finalidad la regulación holística de cualquiera de las conductas humanas que transgredan los objetivos de protección, conservación y preservación del ambiente.

---

<sup>30</sup> GUTIERREZ Nájera, Raquel. ob. cit. p. 167.

Lo anterior, se puede entender mejor en razón de que el derecho ambiental no puede ser visto solo como un conjunto de normas, toda vez que la legislación ambiental vigente no es suficiente para atender, afrontar y solucionar los problemas ambientales, sino que por el contrario, es necesario tener un amplio panorama de los criterios y perspectivas que nos brinda la praxis de la normatividad, así como de los principios en los que descansa la estructura de la legislación ambiental, e incluso las demás áreas del Derecho, así como las diversas áreas del conocimiento que aportan a la materia nuevas ideas y tendencias en beneficio del derecho ambiental.

#### 1.6 OBJETO Y FINALIDAD DEL DERECHO AMBIENTAL.

Hasta ahora, se puede identificar que el objeto inmediato del Derecho Ambiental es el "*medio ambiente*" y no la salud humana, como anteriormente se enfocó en un sentido "*higienista*", ya que se ha dotado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de una naturaleza jurídica específica para determinar la legislación que tiene como sustento constitucional disposiciones eminentemente ambientales como objeto del derecho.

Por otra parte, se puede observar en la literatura ambiental mexicana, la coincidencia en determinar la finalidad del derecho ambiental, como la protección jurídica del medio ambiente. En este sentido, resulta importante señalar que tal finalidad, pretende regular la conducta humana que incide negativamente en el medio ambiente y todos los elementos que lo componen, ya que le preocupan los impactos o efectos que tales conductas producen al bien jurídico tutelado por el derecho ambiental, además busca en principio la prevención y el control de tales efectos e impactos negativos que propician en el medio ambiente un desequilibrio entre sus elementos que se encuentran inter-relacionados y en consecuencia afectan notablemente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y los demás seres vivos que interactúan en aquél.

Raúl Brañes sostiene que el derecho ambiental se ocupa de normas jurídicas que se encuentran incorporadas en ordenamientos en torno a los cuales se han constituido anteriormente ciertas disciplinas jurídicas, en virtud de que ellas representan una relevancia ambiental en tanto se refieren a conductas humanas que pueden incidir en el campo de la protección del ambiente.

De esta manera el derecho ambiental hace una lectura distinta de esas normas, porque su enfoque es diverso al que asumen tales otras disciplinas, en otras palabras, el derecho ambiental es el producto de una lectura diversa a la que otras disciplinas pudieran haber hecho de las mismas normas, en todo caso, el derecho ambiental es una disciplina de síntesis, porque recoge conocimientos científicos que se han generado en otras disciplinas jurídicas y, luego de darles el alcance que les corresponde al enfoque propio del derecho ambiental, los combina para formar un cuerpo nuevo y unificado de proposiciones jurídicas respectivas por la especificidad del enfoque propio del derecho ambiental.<sup>31</sup>

“Para la Dra. María del Carmen Carmona Lara, el derecho ambiental tiene un objeto más amplio e implicaciones más allá de lo estrictamente jurídico; para ella el Derecho Ambiental es la rama del Derecho que tiene por objeto la regulación de la relación del hombre con su medio.

Martín Mateo establece como objeto del Derecho ambiental el diseño de los organismos artificiales que deberán regir los destinos sociales, y por otra fijar las conductas lícitas y las prohibidas en cuanto a sus consecuencias para los sistemas naturales que soportan la vida.

Lo que debe quedar claro, señala la Doctora Elena Ruth Guzmán Gómez, es que el objeto de regulación del derecho ambiental en nuestros tiempos es el capital ambiental, que se traduce en los servicios ambientales que prestan cada uno de los ecosistemas o elementos naturales que lo constituyen, y que

---

<sup>31</sup> Cfr. BRAÑES, Raúl. ob. cit. pp. 48-50.

vienen a ser lo que en la técnica jurídica conocemos como bienes jurídicamente tutelados.”<sup>32</sup>

En este mismo sentido, es necesario entender al ambiente como una entidad de consideración jurídica infinita, por lo que, resulta necesaria la protección del ambiente como un todo, a la vez que requiere la protección definida de cada uno de los elementos que integran esta universalidad, pues de lo contrario, se puede vulnerar el todo a través de la falta de protección de un elemento.

Finalmente, no es conveniente ni posible, determinar la mayor o menor importancia de cualquiera de los recursos naturales que integran el ambiente, en virtud de que la naturaleza funciona a través de ciclos vitales que se encuentran estrechamente vinculados entre sí, y cada uno de estos ciclos va formando cadenas con eslabones que son los que dan el balance o equilibrio.

La ruptura o desaparición de cualquiera de ellos implica una pérdida que repercute en el sitio de la pérdida, y redundando en todos los demás elementos sobre los que tenía influencia o que dependían de él, puesto que la capacidad de recuperación de nuestro ambiente es limitada, y es en razón de ello que se vuelve indispensable la tutela de estos bienes vitales para nuestra subsistencia, ya que en este caso, el todo es tan importante como cada uno de los elementos que lo integran, la protección jurídica de estos bienes y la regulación de las conductas que lo afectan, cobra una doble trascendencia además de un mayor grado de dificultad.<sup>33</sup>

En cuanto a la finalidad del derecho ambiental, vale la pena mencionar lo que la Dra. Elena Ruth Guzmán Gómez puntualiza al señalar que éste, “no responde a las formas y reglas rigoristas de derecho internacional general, debido a que su propio fin y objeto de regulación hacen imposible encasillar en un formalismo legal a tan noble sistema normativo.

---

<sup>32</sup> [www.correoambiental.com](http://www.correoambiental.com)

<sup>33</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. pp. 47, 49.

Esta rama del derecho demuestra la tendencia de los compromisos de la comunidad internacional para tratar los problemas del medio ambiente y del desarrollo de una manera integrada, es decir, holística, hacia el logro de la meta final del desarrollo sustentable. En este sentido, la evolución que el derecho ambiental ha tenido se concreta de una manera estrecha y es el puente hacia lo que en un futuro no muy lejano podríamos decir será el derecho al desarrollo sustentable.

Como podemos observar, la finalidad del derecho ambiental es buscar la preservación de la vida del planeta como fin último y no simplemente el medio ambiente en función del hombre, sino la protección de todos los sistemas de vida que existen en el planeta, en función de la vida misma.”<sup>34</sup>

Nosotros coincidimos con la Dra. Elena Guzmán, en el sentido de que la finalidad del derecho ambiental es precisamente, la preservación de la vida de manera global, ya que el ser humano no es el único ser vivo que habita en el planeta Tierra, sino por el contrario, éste, tan solo forma parte de la gran diversidad de vida existente en aquél, sin embargo, al ser el hombre el único ente potencial de depredación y devastación de recursos naturales, capaz de propiciar la degradación de los diferentes ecosistemas que interactúan con los demás seres vivos, resulta necesario que se valga de sus vastas creaciones como lo es el derecho para tratar de controlar, minimizar e incluso remediar las consecuencias generadas por sus actos irracionales que han llevado al ambiente a un desequilibrio grave en el que se encuentran inmersos problemas no solo de índole económico o social, sino de supervivencia para otros seres vivos e incluso del propio ser humano.

---

<sup>34</sup> [www.correoambiental.com](http://www.correoambiental.com)

## 1.7 PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL.

Hablar de los principios del derecho ambiental, no es una labor sencilla, en razón de que la materia “carece de una abundante doctrina formal en virtud de las características de su creación y por razón de que genéricamente responde a necesidades específicas de un sistema jurídico particular.”<sup>35</sup>

Abundando en el tema, es necesario precisar lo que se entiende por principios del derecho ambiental. Citando analógicamente a Eduardo García Maynes, podemos afirmar que los principios del derecho ambiental, son aquellos que representan las bases “fundamentales de la legislación positiva de éste, que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógico necesarios de las distintas normas legislativas existentes sobre la materia, de las cuales en fuerza de la abstracción deben exclusivamente deducirse.”<sup>36</sup>

Ahora bien, diversos autores citan como principios del derecho ambiental los siguientes:

- a) Principios del Derecho Ambiental Internacional.
- II. *Derecho a la vida y ambiente sanos*; este principio se refiere a que el hombre tiene derecho a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar.
- III. *Soberanía del Estado*; se refiere a que cada Estado tiene el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de

---

<sup>35</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p. 50.

<sup>36</sup> GARCIA Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 36° edición. México 1984. p. 370.

zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional, además de la potestad de promulgar leyes eficaces sobre medio ambiente que considere necesarias para proteger y preservar a éste.

Asimismo, las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se apliquen, ya que las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.

- IV. *Derecho al desarrollo*; se refiere a que se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental, es decir, en las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberán tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países.
  
- V. *Desarrollo Sostenible*; se refiere a que la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Los Estados deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, con el fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. Del mismo modo, deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas, así como cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad para lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre éstas, tecnologías nuevas e innovadoras.

- VI. *Patrimonio de la humanidad*; se refiere a las áreas expuestas a una explotación indiscriminada, este principio es básico para la protección integral del ecosistema mundial, es decir, el alta mar, el fondo de los mares, la Antártida y el espacio exterior deben ser debidamente protegidas ya que son indudablemente y de hecho, patrimonio de todos los habitantes.
- VII. *Interés común de la humanidad*; se refiere a que la humanidad puede tener un interés colectivo, basado en preocupaciones ambientales y la interdependencia de los elementos integrantes del ambiente, sobre ciertos recursos o actividades que están dentro de una frontera nacional.
- VIII. *Deber de abstención de causar daño ambiental*; se refiere a la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestre y sus hábitats, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza evitando propiciar daños a la misma.
- IX. *Equidad intergeneracional e intrageneracional*; este principio se basa en la justicia de que las generaciones actuales le deben heredar a las generaciones futuras, un medio ambiente sano; considerando que de las decisiones que se tomen en el presente, dependerá el bienestar de las generaciones futuras, ya que el mal uso y la falta de planeación en la explotación de recursos naturales, afecta los intereses y limita las posibilidades y calidad de vida de las futuras generaciones.
- X. *Responsabilidades comunes pero diferentes*; aunque todos los Estados tienen la responsabilidad de proteger el ambiente y promover el desarrollo sostenible, cada uno tiene diversas

situaciones económicas, sociales e incluso ecológicas. Por ello, este principio pone una mayor responsabilidad en los países con mayores posibilidades económicas así como en aquéllos que tienen una mayor responsabilidad en la causa de ciertos problemas ambientales globales.

La responsabilidad diferenciada también reconoce la mayor exposición y riesgo que potencialmente puedan tener algunos Estados en razón de la fragilidad de sus ecosistemas o características particulares.

- XI. *Principio de precautoriedad*; es uno de los más importantes para anticipar y evitar el daño ambiental antes de que este ocurra y así reducir los costos globales de mitigarlo. Se basa en el hecho de que la mayoría de los asuntos ambientales requieren complejos análisis científicos, técnicos y económicos. Este principio revierte la carga de la prueba científica necesaria, a aquellos que deseen realizar una actividad presumible o potencialmente perjudicial al ambiente, en vez de que recaiga sobre aquellos que desean evitarla, es decir, que más que evitar un daño probable, se requiere probar la ausencia de daño significativo. El espíritu de este principio consiste en enfatizar la importancia y certeza del beneficio ambiental de una actividad.
- XII. *Obligación de prevenir el impacto ambiental*; debe emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en la calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.
- XIII. *Principio de subsidiariedad*; este refleja la preferencia de tomar decisiones al más bajo nivel administrativo o de organización social, en donde el asunto puede ser manejado de manera más efectiva. Este principio se inspira en el hecho de que las decisiones locales

suelen considerar condiciones ambientales locales y las opiniones de aquellos que generalmente van a sufrir los mayores costos de esas decisiones. Consiste en hacer recaer la decisión en el nivel administrativo más bajo posible, a fin de obtener la retroalimentación necesaria.<sup>37</sup>

## **b) Principios Rectores del Derecho Ambiental.**

Estos principios son enunciados por la autora Silvia Jaquenod, la cual sostiene que “de desaparecer el derecho ambiental como disciplina, los principios rectores, formarían parte del ordenamiento jurídico general.”<sup>38</sup> Desde nuestro punto de vista, tales principios derivan de los principios internacionales antes citados, pero con un matiz más general y doméstico, mismos que a continuación se mencionan:

I. *Principio de realidad*; consiste en que el derecho ambiental solamente puede ser eficaz ya sea en el ámbito local, regional, nacional, e internacional, si previamente se ha realizado un análisis de la realidad ambiental.

II. *Principio de solidaridad*; en este principio concurren otros principios sectoriales como son los de información, vecindad, cooperación internacional, igualdad, y patrimonio universal, ya que en caso de existir una situación de amenaza de daño ambiental, los Estados deben advertir a los otros Estados potencialmente afectados, informando del peligro latente.

III. *Principio de regulación jurídica integral*; se refiere a la necesidad de que exista la defensa, conservación mejoramiento y restauración de la naturaleza, sus recursos y procesos; previniendo los hechos que la degraden o deterioren, mediante adecuadas vías de efectos positivos.

---

<sup>37</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. pp. 52-55.

<sup>38</sup> JAQUENOD De Zsösgön, Silvia. El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores. 3° Edición. Editorial Dykinson, S.L. Madrid 1991. p. 366.

IV. *Principio de responsabilidades compartidas por alteraciones causadas al ambiente*; este principio es la consecuencia del ejercicio de actividades dañosas realizadas por personas físicas o jurídicas.

V. *Principio de conjunción de aspectos colectivos e individuales en el derecho*; en materia ambiental, se identifican intereses que son públicos y/o privados, pero que al afectar a masas de ciudadanos y al conjunto de bienes en general, se convierten en colectivos, sin llegar a ser exclusivamente públicos.

VI. *Principio de introducción de la variable ambiental*; consiste en la necesidad de introducir la variable ambiental en la toma de decisiones, ya que la problemática del ambiente exige la intervención directa del Estado a través de acciones prioritarias o preferenciales.

VII. *Principio de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger*; este principio se refiere a que el espacio sobre el cual repercutirán las acciones jurídicas debe considerarse de manera particular en cuanto al ámbito físico variable y particular de cada región, ya que en razón de sus singularidades propias, cada lugar requiere una atención particularizada.

VIII. *Principio de tratamiento de las causas y los síntomas*; es necesario tratar las causas u origen de los diferentes daños ambientales, así como los síntomas de los mismos. Si se atienden solamente a los síntomas, la conservación de los recursos será incompleta y parcial.

IX. *Principio de unidad de gestión*; una gestión ecosistémica del ambiente exige la búsqueda de un grado eficaz de correspondencia entre el aspecto organizativo y el legislativo ambiental, siendo esta correlación simultánea. Es decir, el desfase o falta de congruencia ya sea entre la planeación, la creación y aplicación de la ley, y el ejercicio, podrá dar protección a los elementos del ambiente, pero carecerá de esa atención y cuidado integral que preserve óptimamente la calidad del mismo.

X. *Principio de transpersonalización de las normas jurídicas*; una alteración lesiona al ambiente y a la persona, y es entonces que abre la puerta para la acción del derecho, y da pie al deber de reparación. Paralelo al derecho de una vida satisfactoria, dentro de un medio cuya calidad le permita al individuo alcanzar al bienestar, el hombre tiene el derecho de proteger y mejorar el entorno para las generaciones tanto presentes como futuras.

**c) Megaprincipios del Derecho Ambiental.**

I. *Principio de Ubicuidad*; es un principio general y horizontal que rebasa un enfoque constitucionalista y garantista, se traduce en las exigencias de proteger el ambiente por todos los instrumentos jurídicos y públicos existentes.

II. *Principio de Sostenibilidad*; se refiere a una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad depende la continuidad de la actividad y el desarrollo de los seres humanos.

III. *Principio de Globalidad*; referido a una sola tierra, condensa la frase de *pensar globalmente y actuar localmente*, y parte del supuesto de que lo que se haga en cada país para mejorar el ambiente beneficia a todos. El enfoque implica a todos los habitantes del planeta y a todos los poderes públicos que en él habitan, la naturaleza integral e interdependiente de la tierra, nuestro hogar.

IV. *Principio de subsidiariedad*; correlativo a la globalidad, pensar globalmente y actuar localmente, es decir, que corresponde a cada región, municipio u otro ente local, tomar las medidas adecuadas para la gestión ambiental.

V. *Principio de solidaridad*; los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, y se enmarca en la obligatoriedad del Estado en la conservación del hábitat y de la responsabilidad de todos en este sentido.

VI. *Principio Preventivo*; El derecho ambiental se orienta y privilegia en la prevención de conductas atentatorias al medio, sobre la retribución o castigo a los mismos.

VII. *Principio del que contamina paga*; con éste, se busca persuadir las conductas en función de los costos de los mismos, es decir, quien genere los delitos ambientales, debe asumir el pago de su reparación.

VIII. *Principio de Contaminación*; es un principio derivado del Derecho Internacional que implica que todos los Estados son responsables de modo diferenciado en razón de la contribución de cada uno de la degradación y contaminación.

IX. *Principio de Precaución o Cautela*; se refiere a que ante la inexistencia de certeza científica sobre la peligrosidad de cualquier actividad, pero ante la duda razonable, se prohíba o se ejecuten las medidas pertinentes a fin de contrarrestar el posible riesgo.<sup>39</sup>

Nosotros consideramos que los principios más importantes del derecho ambiental, son los llamados “Principios Internacionales”, que se contienen en las resoluciones, acuerdos e instrumentos que son el producto de las convenciones internacionales, lo que constituye el sistema jurídico internacional de protección al ambiente, ya que la mayoría de éstos, son recogidos de las legislaciones domésticas, situación que resulta sencilla de entender debido a

---

<sup>39</sup> GUTIERREZ Nájera, Raquel. ob. cit. pp. 167-168.

que estos principios fueron creados con motivo de una misma conciencia internacional sobre la necesidad de conservación y protección del medio ambiente, que más adelante fue la base para que cada Estado de acuerdo a sus propias circunstancias y posibilidades definiera y aplicara una política ambiental específica.

## 1.8 EVOLUCION DEL DERECHO AMBIENTAL.

El derecho ambiental es una disciplina jurídica novedosa, que se ha desarrollado en poco tiempo, aportando avances importantes para el cambio de conductas que deterioran los recursos naturales y el ambiente, ello debido a que los problemas de carácter ambiental han cobrado actualidad en la agenda nacional e internacional, en las que se revisan asuntos relacionados con el uso irracional de los recursos naturales que ha provocado escasez, extinción y deterioro de los mismos, con repercusiones en la salud y bienestar de la sociedad en general.

Un momento que ha sentado precedente en el derecho ambiental es la conferencia mundial sobre cuestiones ambientales que surgió en la sesión número 45 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en la que se enfatizó en intensificar las acciones a un nivel tanto nacional como internacional, a fin de limitar y en la medida de lo posible eliminar la degradación del ambiente, con el propósito de contribuir al sano desarrollo económico y social de los países.

En este sentido, “la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sesión 24, afirmó que el objetivo principal de la conferencia debería ser el de proporcionar los lineamientos de acciones por parte de los gobiernos y las organizaciones internacionales específicamente diseñados para proteger y mejorar el ambiente humano, así como para remediar y prevenir su degradación, a través de la cooperación internacional y apoyando la posibilidad

de los países en desarrollo de decidir sobre sus propios problemas ambientales”.<sup>40</sup>

#### 1.8.1 ANTECEDENTES INTERNACIONALES.

“En 1972, las Naciones Unidas organizan la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972”,<sup>41</sup> participando en ella más de cien Estados incluyendo a México, así como diversas agencias especializadas internacionales, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, discutiendo en la agenda de dicha conferencia diversos temas como son:

- a)** La planeación y el manejo de los asentamientos humanos para el manejo de la calidad ambiental;
- b)** Los aspectos educacionales, de información, sociales y culturales de la calidad ambiental;
- c)** Los aspectos ambientales de recursos naturales;
- d)** La correlación entre el desarrollo y el ambiente;
- e)** La identificación y el control de contaminantes de amplia trascendencia internacional y;
- g)** Las implicaciones internacionales de organización, en seguimiento a las propuestas de acción”.<sup>42</sup>

En el desarrollo de dicha Conferencia, se detectó la necesidad de lograr los siguientes objetivos, a fin de garantizar la satisfacción de las legítimas necesidades o prioridades inmediatas de los Estados en desarrollo, así como la reconciliación de las necesidades no solo presentes, sino incluyendo aquellas de las generaciones por venir, entre estos objetivos se encontraron los siguientes:

---

<sup>40</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p. 83.

<sup>41</sup> Ibidem. p. 84.

<sup>42</sup> Idem.

- a) Redefinir el concepto de soberanía, evitando basarse en la sumisión de un Estado a otro, buscando mejores maneras de ejercitar la soberanía individual de cada Estado, de manera colectiva y con un mayor sentido de responsabilidad del bien común;
- b) Crear códigos de derecho internacional requeridos por el orden ambiental actual, así como métodos de resolución de conflictos ambientales;
- c) Proponer y crear nuevos medios internacionales para lograr un mejor manejo de los recursos naturales de propiedad colectiva; y
- d) Crear nuevos enfoques de métodos de financiamiento internacional para la cooperación internacional, que contemplen las formas de transporte internacional o el consumo de ciertos recursos no renovables.<sup>43</sup>

En su estructura, la Conferencia de las Naciones Unidas, se compone de siete declaraciones y veintiséis principios aceptados por los países participantes.

Este instrumento de carácter internacional no establece que los Estados signantes estuvieran constreñidos a realizar determinadas acciones en beneficio del medio ambiente, cuya problemática se centro en la “contaminación de agua, aire y suelo (degradación de suelo), por actividades industriales o por actividades asociadas con la pobreza y el subdesarrollo”<sup>44</sup> a los que se denominó “*primera generación* de problemas ambientales,”<sup>45</sup> con lo que se constituyó el primer avance en materia de medio ambiente que propuso las directrices y lineamientos sobre los puntos prioritarios que había que analizar y trabajar en materia ambiental.

---

<sup>43</sup> Ibidem. p. 85

<sup>44</sup> ADEDE, Andronico O. Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Instrumentos para Respuestas Internacionales a los Problemas del Medio Ambiente y el Desarrollo (1972-1992). Editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. México 1995. p. 35.

<sup>45</sup> Idem.

La Conferencia de las Naciones Unidas, se convirtió entonces, en uno de los primeros antecedentes que forma parte de las fuentes formales del derecho ambiental, con la que se da sustento a la creación del “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), habiéndose constituido el Consejo de Administración y el Secretariado por decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 1972; el Fondo Ambiental Voluntario, establecido en enero de 1973, conforme a los procedimientos financieros de las Naciones Unidas”<sup>46</sup>, lo que dio paso a la organización de otras convenciones y conferencias internacionales, como es el caso de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en 1973, así como la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Salvajes de 1979.

En los años ochenta continuaron los esfuerzos encaminados a la protección del medio ambiente y el cuidado de los recursos naturales, dentro de un enfoque global de “Desarrollo Económico”, de los que se puede citar a la Convención sobre la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal, la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo en 1983, llamada también Comisión Brundtland, en virtud de haber sido presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, quien fue la primera en discutir las nuevas ideas en torno a la sobrevivencia ambiental bajo el concepto de desarrollo sustentable, y es con base en esta comisión que las Naciones Unidas consideraron la organización de una nueva conferencia internacional en la que se discutieran tópicos relacionados con los problemas globales que afectaban directamente al ambiente.

Veinte años después de la celebración de la Conferencia de Estocolmo, tiene lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992, conocida también como la “Cumbre de la Tierra”, o la “Conferencia de Río”, participando en ella más de 178 Estados, dirigentes de más de 100 países y representantes de más de mil Organizaciones no Gubernamentales

---

<sup>46</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 285.

(ONGs), logrando integrar a toda la comunidad internacional, en la que se discutieron “problemas de lluvia ácida, agotamiento del ozono estratosférico, calentamiento global, deforestación, y desertificación, preservación de la biodiversidad, tráfico internacional de desechos tóxico y peligrosos, y la cuestión de la protección del medio ambiente en tiempos de conflicto armado”<sup>47</sup>, conocidos como la *segunda generación* de problemas ambientales.

Además de arrojar trascendentes resultados tales como, “la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que consta de 27 principios y la Agenda 21, la Conferencia de Río, se traduce en el Plan de Acción para el desarrollo sustentable en el siglo XXI, ya que identifica las acciones prioritarias para el logro de un desarrollo ordenado, con un menoscabo más controlado sobre el ambiente, estableciendo áreas programáticas específicas, escritas a través de bases para la acción, objetivos a lograrse, actividades para llevarse a cabo y medios de instrumentación, además de crear una nueva Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Es una declaración no vinculante que contiene principios sobre la administración de la conservación y el desarrollo sustentable de todos los tipos de bosques; los arreglos institucionales en la forma de la Comisión de Desarrollo Sustentable y un mecanismo financiero para la instrumentación de la Agenda 21”<sup>48</sup>.

Resultado del trabajo realizado por la Comunidad Internacional en esta reunión sobre medio ambiente y desarrollo, se formulan dos instrumentos internacionales que motivan al compromiso de los Estados para adoptar medidas necesarias para la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, el primero de ellos corresponde a “La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuyo objetivo es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, en un plazo suficiente para que los ecosistemas se adapten de manera natural y poder asegurar la producción de alimentos y el desarrollo sostenible del mundo y; la Convención Marco sobre la Diversidad Biológica, cuyo objetivo es la conservación de la diversidad biológica, la utilización

---

<sup>47</sup> ADEDE, Andronico O. ob cit. p. 35

<sup>48</sup> Loc. Cit.

sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos”<sup>49</sup>.

Es importante precisar que existen otros instrumentos y organismos importantes de carácter internacional, que de alguna manera han contribuido en el desarrollo y avance del derecho ambiental, tal es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que fue creada el catorce de diciembre de 1960, puntualizando que la contribución de esta Organización en materia ambiental radica en que puede emitir Decisiones y Recomendaciones en temas que tienen que ver con el cuidado, protección y preservación del ambiente, ya que se tratan temas referentes a los productos químicos; prevención y control de la contaminación y gestión de desechos, señalando que las decisiones que se tomen respecto de dichos temas, son de carácter obligatorio para los países que forman parte de ella, destacando que México es parte de la OCDE desde el dieciocho de mayo de 1994, aceptando asociarse a las Declaraciones sobre Política Ambiental de 14 de noviembre de 1974, Políticas Ambientales preventivas de 8 de mayo de 1979 y Medio Ambiente y Recursos para el Futuro del 20 de junio de 1985.<sup>50</sup>

Otro instrumento que aportó regulaciones en materia ambiental es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade GATT), que surgió en 1994, aunque es bien sabido que dicho instrumento se limita a tratar cuestiones de apertura de mercados y eliminación de las distorsiones comerciales, en él se destaca el carácter ambiental al señalar que los Estados contratantes pueden legítimamente aplicar todo tipo de instrumentos internos para proteger su ambiente en contra de daños que se causen o incluso tengan la posibilidad de causarse, por los procesos de producción utilizados en el territorio de éstos, o por el consumo de productos nacionales o de importación, siempre y cuando esta medida no se aplique de manera discriminatoria.

---

<sup>49</sup> ACEVES, Ávila Carla D. ob. cit. p. 87

<sup>50</sup> Ibidem pp. 286-287.

De este modo, la aplicación de impuestos a productos y procesos de producción que sean o puedan ser perjudiciales para el ambiente, son congruentes a la luz del GATT. Otro rasgo interesante de este instrumento internacional es la aplicación de medidas de excepción mediante las cuales se puedan establecer de manera legítima barreras al comercio internacional cuando tales medidas resulten necesarias para la protección de la vida, de la salud humana, la vida de las plantas y animales y para la conservación de los recursos naturales, siempre y cuando estas medidas se apliquen en concordancia con las medidas restrictivas de la producción o el consumo nacional. Desafortunadamente el GATT no incluyó el concepto de protección al ambiente como tal, por lo que estas disposiciones de excepción solo se limitan a establecer medidas que protegen al ambiente solamente de forma indirecta a través de la vida y la salud de los seres humanos.<sup>51</sup>

Es trascendental el contenidos que en materia de medio ambiente se contiene en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fuera signado por los Estados de Canadá, Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, mismo que entró en vigor el 1° de enero de 1994.

El TLCAN se constituye como el primer tratado comercial que señala como uno de sus objetivos el desarrollo sustentable, en consecuencia, los gobiernos de los tres países acordaron reforzar la elaboración y aplicación de sus leyes y reglamentos en materia ambiental, por lo que se incluyó en diversos rubros de carácter económico y comercial, “provisiones que pueden considerarse de contenido o repercusión ambiental y que se encuentran en su texto (BID: 214-224), los cuales se resumen en lo siguiente:

- El Tratado confirma el derecho de cada país de determinar el nivel de protección doméstica adecuado para el ambiente, la vida, o la salud humana, animal, o vegetal.

---

<sup>51</sup> Ibidem pp. 90-91.

- Ningún país miembro deberá de disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad, o ambiente con el propósito de atraer inversión.

- Los tres países tienen la obligación de coadyuvar a las acciones entre sí para mejorar el nivel de protección ambiental, y de la vida y la salud humana, animal y vegetal.

- El Tratado establece que para asegurar el nivel de protección ambiental, cada país podrá adoptar y mantener las normas sanitarias y fitosanitarias, e incluso algunas más estrictas que las normas internacionales.”<sup>52</sup>

Como resultado de las negociaciones derivadas del propio TLCAN en materia ambiental, el 13 de septiembre de 1993 fue firmado por los países contratantes, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), con el objeto de establecer las medidas complementarias de carácter ambiental, las cuales comprenden los objetivos siguientes:

- a) Coadyuvar a la protección y mejoramiento del ambiente de los territorios parte del Tratado, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.
- b) Promover el desarrollo sostenible basado en la cooperación mutua y en políticas recíprocas en materia ambiental y económica.
- c) Incrementar la cooperación entre los Estados parte, a fin de lograr una mejor conservación, protección y mejoramiento del ambiente, incluyendo la fauna y la flora silvestres.
- d) Apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLCAN.

---

<sup>52</sup> Ibidem. pp. 92-93.

- e) Evitar las distorsiones de comercio o la creación de nuevas barreras comerciales.
- f) Fortalecer la cooperación en el desarrollo y mejoramiento de las leyes, reglamentos y políticas ambientales.
- g) Mejorar el cumplimiento y la vigilancia de las leyes y regulaciones ambientales.
- h) Promover la transparencia y la participación pública en el desarrollo de leyes, reglamentos y políticas ambientales.
- i) Promover medidas ambientales económicamente eficientes y efectivas.
- j) Promover políticas y prácticas de prevención a la contaminación.<sup>53</sup>

Los esfuerzos bilaterales entre México y Estados Unidos de América, motivaron la conveniencia de suscribir en el año de 1984 el convenio de “cooperación ambiental conocido como Acuerdo de la Paz, en él, se acordó la formación de varios grupos de trabajo binacionales, cuya tarea es atender los distintos aspectos de la problemática ambiental fronteriza, pero no fue sino hasta la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, que el Acuerdo de la Paz tomó un nuevo impulso que se concretó en la formulación de Programa Fronterizo XXI, el cual, contribuye a fortalecer los principios de lograr un desarrollo sustentable a lo largo de la frontera, a través de la búsqueda de un balance entre los factores económicos y sociales, así como la protección al ambiente en las comunidades y en las áreas naturales fronterizas”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Ibidem. p. 94.

<sup>54</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 298.

“Con el objeto de mejorar y conservar las condiciones ambientales de la región fronteriza, ambos gobiernos firmaron en 1983 el Convenio para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la región fronteriza entre Estados Unidos y México”.<sup>55</sup>

En febrero de 1992, las autoridades ambientales de ambos gobiernos formularon el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF). Frontera XXI fue construido sobre la base de la experiencia reunida por el PIAF y amplía su alcance para incluir salud ambiental y recursos naturales. El Programa también expresa el nuevo arreglo institucional creado con la firma del tratado de Libre Comercio (TLC) en 1993, que supone una estrecha coordinación con la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN), instituciones que buscan apoyar el desarrollo de la infraestructura ambiental en la frontera, a través de la certificación y el financiamiento de los proyectos. Adicionalmente, Frontera XXI coordina sus esfuerzos con la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), que surgió también en el marco del TLC para promover la coordinación ambiental en América del Norte.<sup>56</sup>

En 1985, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a través de su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC), puso en marcha su Programa de Derecho Ambiental cuyo objetivo es contribuir al perfeccionamiento de la legislación ambiental y su aplicación en los países de América Latina y el Caribe.

A pesar de los obstáculos económicos a que se ha enfrentado, el Programa ha podido prestar de manera sistemática, asistencia técnica importante a gobiernos y organismos legislativos de la región, para la elaboración de propuestas de leyes y reglamentos ambientales brindando en forma permanente información sobre el derecho ambiental a éstos y al público en general.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Ibidem. p. 299.

<sup>57</sup> Ibidem. p. 310.

La asistencia técnica proporcionada a través de este Programa se ha orientado principalmente a la preparación de leyes ambientales generales, así como a la elaboración de iniciativas que se refieren a determinados sectores del medio ambiente.

Además, el programa ha promovido la preparación de modelos subregionales de legislación ambiental sobre la evaluación del impacto ambiental, así como la identificación de la situación actual del derecho internacional ambiental en América Latina y el Caribe, aportando así conclusiones y recomendaciones sobre el particular.<sup>58</sup>

#### 1.8.2 ANTECEDENTES EN MEXICO.

El primer antecedente de derecho ambiental en nuestro país, lo encontramos en la “Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación de 1971. De esta Ley se desprendieron tres reglamentos a saber: Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos, Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación de las Aguas y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias.

Posteriormente, el siguiente intento de una ley marco o conceptual del ambiente consiste en la Ley Federal de Protección al Ambiente, que entró en vigor en 1982,<sup>59</sup> el primer artículo de esta Ley estableció lo siguiente: “las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer las normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran, y por otra parte, a la prevención y control de los contaminantes y las causas reales que los originan.”<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ibidem. p. 311.

<sup>59</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p.95.

<sup>60</sup> BRAÑES, Raúl. ob. cit. p. 114.

En este sentido, es evidente que el tema dominante en la Ley era la contaminación ambiental, enfocada prioritariamente a los efectos en la salud humana. Así “la evolución de la materia más allá del ámbito exclusivamente federal, ocurre en 1987, a raíz de una reforma constitucional. A partir de este momento se da la base constitucional para la expedición por parte del Congreso de la Unión, no solamente de una Ley Marco, sino para la expedición de legislaciones ambientales estatales e incluso municipales.”<sup>61</sup>

Tanto la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y la Ley Federal de Protección al Ambiente, fueron cuestionadas desde el punto de vista de su constitucionalidad, señalándose que carecían de fundamento constitucional; esta discusión de tipo doctrinal trasciende al plano legislativo para que el constituyente permanente formulara en el año de 1987, una modificación al artículo 73 fracción XXIX-G, relativa a la facultad del Congreso de la Unión, para emitir leyes que establecieran la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios para la protección la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, estableciendo el cause legal de la LGEEPA, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988.

A partir de la entrada en vigor de la LGEEPA, se observan cambios importantes y diferencias respecto de sus antecesoras. Con esta Ley se establece una distribución de competencias en materia ambiental cuyo propósito es descentralizar la función de protección del ambiente, estableciendo un catálogo de facultades para la Federación y facultades para los Estados en materia ambiental. Por primera vez la Ley General en cita, establece un sistema de planeación, convirtiéndose en la única Ley con una política de planeación del desarrollo ambiental.

En otro aspecto la Ley establece esquemas preventivos para la protección y conservación de los recursos naturales, privilegiando mecanismos de participación social.

---

<sup>61</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p.95.

Para la exacta aplicación de las disposiciones de la LGEEPA, el Ejecutivo Federal expide diversos reglamentos federales, consistentes en: el Reglamento para la Protección del Ambiente originada por la Contaminación por Ruido (DOF. Diciembre 6 de 1982); Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (DOF Junio 7 de 1988), que posteriormente fue sustituido por el publicado en el DOF el 30 de mayo del 2000; Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (DOF, 25 Noviembre de 1988); Reglamento para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos (DOF Abril 7 de 1993); Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental (DOF Noviembre 29 del 2000); Reglamento de Áreas Naturales Protegidas (DOF Noviembre 30 del 2000); Reglamento de Ordenamiento Ecológico (DOF Agosto 08 del 2003) y Reglamento en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DOF Junio 03 del 2004).

La LGEEPA continuó en vigencia sin sufrir modificaciones en su texto por casi ocho años hasta una importante reforma que ocurrió el 13 de diciembre de 1996, así como un Decreto que incluyó un capítulo de delitos ambientales al Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en el que se incluyen conductas que constituían delitos contenidos en la Legislación Ambiental que se conocen como delitos especiales, los cuales fueron derogados en la Ley Forestal, la Ley de Caza y la LGEEPA.

Las principales modificaciones del año 1996 establecieron una redistribución de competencias en materia ambiental, se incorpora el concepto de “desarrollo sustentable”, se incluyen entre otros principios, el precautorio y el de contaminador pagador, por mencionar algunos.

Asimismo se establece el derecho de las personas a un ambiente adecuado para su salud y bienestar, se adicionan nuevos instrumentos económicos (acordes con “la novedosa” política ambiental de México), se incluye la regulación de la biodiversidad biológica introduciéndola como objeto unitario de consideración jurídica, así como la adición de ciertos lineamientos

que pretendieron habilitar los derechos de acceso a la información y de participación pública considerados como indispensables dentro de los más recientes instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo.

Posteriormente ocurrieron reformas a la Ley en los años 2000, 2001, 2005 y recientemente en el año 2006, además de reformas, abrogaciones y publicaciones de múltiples reglamentos, decretos y acuerdos que se han ido moldeando y que influyen en la aplicación de la Ley en cita.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ibidem. pp. 96-97.

## CAPITULO 2

### PROCURACION DE JUSTICIA AMBIENTAL

2.1 Gestión ambiental. 2.1.1 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2.1.2 La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 2.2 Política Ambiental. 2.2.1 La Procuración de Justicia en el Plan Nacional de Desarrollo. 2.2.2 Programa de Justicia Ambiental de la PROFEPA. 2.3 Justicia Ambiental. 2.4 Clasificación de la Justicia Ambiental. 2.5 Fines que persigue la Justicia Ambiental. 2.6 Indicadores de desempeño en el tema de Procuración de Justicia Ambiental.

#### 2.1 GESTION AMBIENTAL.

Actualmente la gestión ambiental es sin lugar a dudas uno de los aspectos más importantes en la administración pública, que se traduce en la forma en que el Estado y la sociedad se intercomunican para garantizar los fines del derecho ambiental. En particular el tema que nos interesa abordar es el relativo a la procuración de justicia ambiental, que responde a una de las principales demandas de la sociedad, sobre todo en el tema de acceso a instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan que los derechos ambientales sean protegidos.

En este contexto, consideramos que para entender a la justicia en la esfera ambiental en nuestro país, es imprescindible analizar otros rubros que son los presupuestos para que pueda existir aquélla.

Comenzaremos por la gestión ambiental, la cual, puede definirse como “el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente. Sus componentes principales son la política, el derecho y la administración ambiental.”<sup>1</sup>

La gestión ambiental comprende actos materiales que suponen el manejo del medio ambiente y todo lo que tiene que ver con dicho manejo, por esta razón la formulación de la política y la legislación ambiental, son actividades

---

<sup>1</sup> BRAÑES, Raúl. ob. cit. p. 117.

que forman parte de la gestión ambiental. Asimismo, la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que busca la ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito.<sup>2</sup>

La gestión ambiental es una función pública o función del Estado, en este sentido, resulta importante precisar que en la gestión ambiental intervienen autoridades de los tres niveles de gobierno; Federal, Estatal y Municipal, cuya competencia se encuentra debidamente acotada en la LGEEPA, sin embargo, no es una función exclusiva de éste, ya que entre sus objetivos, está el de transformarse en una función compartida por el propio Estado y la sociedad civil.<sup>3</sup>

De lo citado por el Doctor Brañes, se puede inferir que la gestión ambiental requiere del compromiso del Estado, así como de la participación corresponsable de la sociedad y el establecimiento de las políticas públicas para fortalecer la capacidad de gestión de la Federación, los Estados y los Municipios, para el manejo y operación de la planeación ambiental y los instrumentos de la política ambiental que reconoce la LGEEPA, dentro de los que se encuentra nuestro tema de estudio, es decir, la conmutación de multa impuesta en resolución administrativa derivada de la instauración de un procedimiento de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental en México.

En la actualidad, la gestión ambiental está orientada por el Estado para controlar, prevenir y remediar el deterioro que ha sufrido el medio ambiente y los recursos naturales, situación que ha impactado negativa y considerablemente otros aspectos, como lo es el económico, el social, sin dejar de lado el aspecto cultural.

En este sentido, la organización de un sistema de gestión ambiental se puede examinar desde tres puntos de vista:

1. La centralización y la descentralización de la función pública.

---

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

2. La sectorización y la transectorización de los temas ambientales en las estructuras administrativas del Estado.
3. La existencia de la participación social, que comprenda los aspectos culturales de nuestros grupos étnicos.

Toda estructura pública prevé por lo menos dos sistemas de gobierno, ya sea un sistema nacional o uno local; en los países que se organizan como federaciones, prevalece, el principio de la descentralización de las funciones públicas, que se desarrollan a través del proceso legislativo, como se puede observar en el sistema concurrente de distribución de competencias que establece la LGEEPA para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios<sup>4</sup>; en la desconcentración de la función pública que tiene por objeto facultar a las representaciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en las Entidades Federativas<sup>5</sup>; otra forma de desconcentrar la función pública correspondiente a la federación, es a través de la asunción de funciones por parte de los Estados para ejercer facultades federales, a través de la celebración de los *Acuerdos de Coordinación* previstos en la legislación ambiental.<sup>6</sup>

En este sentido, es evidente que la incorporación de la gestión ambiental a la estructura administrativa del Estado, plantea algunos requerimientos de descentralización de funciones fuertemente centralizadas, sin embargo, el problema fundamental de esta tarea, es el de armonizar adecuadamente los requerimientos de descentralización y centralización de la gestión ambiental, de tal manera que ésta pueda alcanzar un nivel de globalidad suficiente, sin caer en la generalidad y la abstracción que caracterizan a la gestión ambiental altamente centralizada, lo que puede evitarse por medio de un sistema descentralizado.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Ver artículos 5°, 7°, 8° y 9° de la LGEEPA.

<sup>5</sup> Ver artículo 39 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales DOF 23 de enero del 2003.

<sup>6</sup> Ver artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11 y 12 de la LGEEPA.

<sup>7</sup> BRAÑES, Raúl. ob. cit. p. 118-119.

“La inserción de la gestión ambiental en la estructura administrativa del Estado, por lo general, en la Administración Central del Estado, encuentra su primer obstáculo en la sectorización de esa estructura. Con la palabra “sectorización” se designa aquella característica de la Administración Pública que consiste en su división en sectores definidos.”<sup>8</sup>

La gestión administrativa del ambiente presenta ciertas características especiales, que determinan la necesidad de establecer un tipo de estructura jurídico-administrativa especial, diversa de las estructuras jurídico administrativas establecidas para el conjunto de la gestión estatal. Esta exigencia resulta, en virtud de que el ambiente debe ser entendido principalmente como un sistema donde se organizan los elementos que hacen posible la existencia y el desarrollo de los organismos vivos. En consecuencia, la gestión ambiental no puede concebirse únicamente como referida a cada uno de los elementos del ambiente por separado, sino que referida a todos los elementos en su conjunto y en sus procesos de interacción.<sup>9</sup>

Según Raúl Brañes, existen tres modelos básicos para la gestión ambiental. El primero de ellos consiste en el reforzamiento de una estructura jurídico-administrativa preexistente, este modelo se refiere básicamente a que en algunas ocasiones existen dependencias u órganos de gobierno que si bien es cierto, no tienen como función específica la gestión ambiental, también lo es, que llevan a cabo diversas actividades y funciones que tienen que ver con ella, lo cual hace necesario dotar de mayores atribuciones ambientales a dicha institución, a efecto de que desempeñe apropiadamente la gestión ambiental.

El segundo de estos modelos consiste en una estructura jurídico administrativa especial, es decir, el establecimiento de una estructura jurídico administrativa ad hoc para la gestión ambiental, que a su vez se puede dividir en dos submodelos, tales como: a) la creación de un Ministerio del Ambiente que puede ser concebido como un: superministerio, cuando se integran en él todos los ministerios con competencias ambientales importantes; un ministerio

---

<sup>8</sup> Ibidem. p. 120.

<sup>9</sup> Ibidem. p.121.

especializado, cuando en él se integran solo aquellas unidades con competencias ambientales específicas o; un ministerio puramente coordinador, cuando éste coexiste con las estructuras jurídico administrativas anteriores, que no se encuentran desprovistas de sus competencias ambientales específicas y se limita a coordinar sus funciones y, b) creación de un organismo ambiental ad hoc, que no tiene el rango de un ministerio y que se ubica por lo general bajo la dependencia del jefe de gobierno o de los órganos de la planificación nacional.

El tercer modelo tiene que ver con la creación de una instancia de coordinación de la gestión ambiental, esto es, el establecimiento de un Ministerio del Ambiente puramente coordinador, pero con comisiones de alto nivel a las cuales se les asigna la función de elaborar la política ambiental y controlar su ejecución.<sup>10</sup>

No obstante que el referido autor señala tres modelos básicos de gestión ambiental, deja entrever que pueden existir modelos híbridos, los cuales pueden surgir de cualquiera de las combinaciones de dos o más modelos básicos, lo cual es positivo, ya que tal situación tiende a reforzar una estructura jurídico administrativa preexistente, otorgándole nuevas competencias ambientales, creándose al mismo tiempo una instancia de coordinación en la gestión ambiental a través de comisiones de alto nivel.

En el caso particular de México, podemos observar que la gestión ambiental ha sido desempeñada en torno a dos modelos, el primero de ellos se remonta al año de 1972, mismo que predominó hasta el año de 1994, durante este periodo se adoptó el modelo de reforzamiento de una estructura jurídico administrativa preexistente, ya que durante la transición de la ejecución de la gestión ambiental podemos ver que la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) contaba con la Subsecretaria de Mejoramiento del Ambiente, responsable de conducir la política de saneamiento ambiental que en ese momento tenía un enfoque higienista del ambiente basado en la Ley Federal

---

<sup>10</sup> Ibidem. p. 122.

para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1971).

Dicho ordenamiento reguló específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana; posteriormente, se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) con la estructura de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que desapareció en ese momento y con la transferencia de las funciones y estructuras administrativas de la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. A la SEDUE se le asignaron un considerable número de competencias ambientales de otras Secretarías de Estado.

En 1985 se crea la Comisión Nacional de Ecología, como una instancia de coordinación de las acciones ambientales del Estado, en este sentido, es evidente que el modelo a seguir en esos años, fue el consistente en el reforzamiento de una estructura jurídico administrativa preexistente.

La creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en el año de 1994, trajo aparejada una transformación del modelo seguido hasta ese año, esta nueva dependencia de gobierno se acercaba al modelo de superministerio, dado que tenía a su cargo la protección del medio ambiente y la gestión de una cantidad importante de recursos naturales.<sup>11</sup> Por primera vez se integra con una estructura administrativa mejor organizada, a la que se le asigna la responsabilidad del cuidado y la protección del medio ambiente, a la SEMARNAP, comúnmente se le conocía como la Súper Secretaría, debido al gran número de atribuciones que le otorgaban el artículo 32 Bis la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Desde nuestro punto de vista, la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales funciona bajo el modelo de creación de una estructura jurídico-administrativa especial, ya que la actual gestión ambiental ha adquirido un carácter integral, transectorial, descentralizado y con mayor participación de la sociedad civil.

---

<sup>11</sup> Ibidem. p. 123

En ella se concentran las actuaciones de los demás ministerios con competencias ambientales específicas, ya que siendo aquella una Secretaría de Estado, tiene a su cargo la tarea de materializar los objetivos de carácter federal de la gestión ambiental como máxima autoridad en la materia, sin que ello signifique que no cuente con otros ministerios, como lo pueden ser sus órganos desconcentrados y descentralizados, que tienen a su cargo atribuciones determinadas respecto de la salvaguarda, protección, conservación y preservación de los recursos naturales, y que funcionan bajo el régimen de las políticas y directrices de la referida dependencia.

En efecto, hasta 1987, el régimen de la gestión ambiental en México era eminentemente centralizado, sin embargo, después de la reforma del 10 de agosto de 1987 al artículo 73, fracción XXIX, inciso G), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fijaron las bases para establecer un “sistema de concurrencia”, entendiendo por éste “el ejercicio coordinado de atribuciones cuya distribución se ejerce de manera simultánea por la Federación, los Estados y los Municipios”<sup>12</sup>, mediante una descentralización de las competencias, tomando en cuenta los diversos componentes de la materia ambiental, otorgándoles facultades exclusivas a los tres órdenes de gobierno aludidos, lo cual permite la descentralización de la gestión ambiental, es decir, se implementa un sistema integral de distribución de competencias respecto de los diversos elementos de la materia ambiental.

### 2.1.1 SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

Antes de entrar al análisis de la función que realiza la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) dentro del contexto de la Procuración de Justicia Ambiental en México, es importante señalar que al ser ésta una Secretaría de Estado, se circunscribe en el marco de la *Administración Pública Centralizada*<sup>13</sup> en el ámbito Federal, entendiendo por

---

<sup>12</sup> Ibidem p. 130.

<sup>13</sup> En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, establece que las Secretarías de Estado integran la administración pública centralizada. Congruente con este dispositivo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es una Dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión en los términos del artículo 26 del citado ordenamiento.

ésta, “la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, a administrar, es decir, proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos los intereses de una sociedad.

En consecuencia, la Administración Pública Federal será una organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción paraestatales que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos.”<sup>14</sup>

Raquel Gutiérrez Nájera nos da el fundamento de lo que en su criterio se sustenta el trabajo de la SEMARNAT, cuando nos dice que “La Administración Pública del Ambiente tiene su fundamento directo en los artículos 69 y 70 de la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley de Planeación, y de manera indirecta su fundamento jurídico es asumido por nuestra Constitución a través de sus artículos 4º, 25, 27, 28, 115 y 73 fracción XXIX-G, así como por una diversidad de leyes sectoriales.”<sup>15</sup>

Como anteriormente se señaló, “para el despacho de los asuntos que conciernen a la Administración Pública, a través de la cual se realiza una función administrativa, el poder Ejecutivo cuenta con Secretarías y Departamentos Administrativos. La existencia de las Secretarías se remonta al origen de nuestro país, ya que desde la Carta Constituyente de Apatzingán, en octubre de 1814, se establecieron las Secretarías de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.”<sup>16</sup>

“La existencia de órganos administrativos con una competencia determinada para apoyar al Jefe del Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones, es indispensable en toda organización estatal, ya que todas las actividades que

---

<sup>14</sup> GUTIÉRREZ Nájera, Raquel. ob. cit. p. 43.

<sup>15</sup> Ibidem. p. 44.

<sup>16</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Porrúa. 7º Edición. México 2005. p. 113.

implica el ejercicio de la función administrativa deben ser realizadas por las personas necesarias que integran estos órganos, cuya naturaleza y características difieren de acuerdo al régimen político a que está sometido el Estado, y que se plasma en las normas jurídicas.”<sup>17</sup>

Los órganos creados para el despacho de los asuntos administrativos, estructurados por materias, se denominan Secretarías de Estado, las cuales corresponden estrictamente a todo régimen presidencial. “La organización básica de las Dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones, se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual dispone en su artículo 14 la estructura piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales.”<sup>18</sup>

Las facultades de cada dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se asignan en forma particular a las unidades de cada dependencia en el reglamento interior de cada secretaría o departamento de Estado, que expide el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria; y con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular de dependencia expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno. El despacho de los asuntos de cada dependencia corresponde a los titulares, los cuales pueden delegar sus facultades, que no se les hayan asignado como exclusivas, en los funcionarios que les están subordinados. Además, en múltiples leyes administrativas se otorgan atribuciones específicas a los diferentes órganos.<sup>19</sup>

Los antecedentes de la actual SEMARNAT, los encontramos por una parte en lo que se conoció como la “Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad. Posteriormente, en razón de las reformas del 29 de diciembre de 1982 a la Ley Orgánica de la

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 118.

<sup>19</sup> Idem.

Administración Pública Federal, se empiezan a gestar los primeros indicios definidos de una política ambiental mexicana, dando como resultado la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), la cual integraba funciones relativas al saneamiento ambiental, la administración de recursos naturales, la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente así como flora y fauna silvestres; además de asentamientos humanos y urbanismo. La SEDUE tenía por objeto garantizar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Ambiente promulgada en enero de 1982, así como para establecer y guiar la política ambiental de México.”<sup>20</sup>

Posteriormente, el 25 mayo del año 1992 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada para crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia a la cual se le encomendó la vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental cuando esta función no haya sido conferida expresamente a otra. Asimismo, mediante reformas y adiciones que se le imprimieron a la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del año de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, cuyo Reglamento Interior fue publicado en el referido órgano informativo oficial el 8 de julio del año de 1996, las posteriores reformas y adiciones impresas a la multicitada Ley Orgánica, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre del año 2000, entrando en vigor el 1° de diciembre del mismo año, para que dicha dependencia quedara con el nombre de “Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, habiéndosele suprimido lo de “Pesca”, atribuciones que fueron transferidas a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en la misma reforma del año 1994.<sup>21</sup>

En ese sentido, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con dieciocho Secretarías de Estado y una consejería jurídica, entre dichas dependencias

---

<sup>20</sup> ACEVES Ávila Carla D. ob. cit. p. 456.

<sup>21</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. ob. cit. pp. 77-78.

obviamente se encuentra la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La competencia administrativa de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se puede sintetizar de la siguiente manera:

Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales; administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos e hidrógeno líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; establecer normas oficiales mexicanas sobre la preservación de la calidad del medio ambiente, sobre los ecosistemas naturales, sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera, y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos; proponer al ejecutivo federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, proveer para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares; ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores de público, social y privado; fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica; realizar el censo de predios forestales y ver sobre el establecimiento y levantamiento de vedas forestales, de caza y pesca y establecer el calendario cinegético y el de aves canoras y de ornato; administrar, controlar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes; regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial; controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones; otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológico, explotación de la flora y fauna silvestre, y

sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, etcétera.<sup>22</sup>

La tarea primordial de la SEMARNAT es la de construir y orientar la política de protección ambiental del territorio nacional. El objetivo de esta política ambiental, es el de revertir las tendencias de deterioro ecológico imperantes en nuestro país, a raíz de nuestro actual modelo económico y sentar las bases para un desarrollo sustentable.

Aunado a lo anterior, podemos señalar que los objetivos fundamentales de la SEMARNAT, consisten en el desarrollo alrededor de tres parámetros primordiales:

- El desarrollo social y humano,
- El crecimiento con calidad, y
- El orden y el respeto.

El primero se traduce en alcanzar la protección de conservación de los ecosistemas, especies, y recursos genéticos mayormente amenazados en nuestro país, detener y revertir la contaminación del agua, aire y los suelos, y detener y revertir los procesos de erosión y deforestación.

El crecimiento con calidad procura asegurar la inclusión de la variable ambiental en las actividades ya sea de gobierno, de empresa, y de la sociedad en general. Es decir, hacer que el factor ambiental, forme parte necesaria de todas las decisiones que mueven la vida nacional. Asimismo, promover el uso sustentable de los recursos naturales, incluyendo el agua y la energía, promover una gestión ambiental integral y descentralizada a fin de que sea mayormente eficaz en la protección del ambiente, incrementar y fortalecer la participación social y el acceso a la información para la mejor toma de decisiones, desarrollar y fomentar la investigación y promover los procesos de educación y comunicación, entre otros.

---

<sup>22</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. ob. cit. p. 124.

El objetivo del orden y respeto se centra de manera fundamental en garantizar el estricto cumplimiento de la normatividad ambiental y asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía, con eficacia, eficiencia y transparencia.<sup>23</sup>

Es importante precisar que las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encuentran establecidas de manera concreta en el artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo, por razones de método nosotros nos enfocaremos únicamente a una de ellas que tiene que ver con la procuración de justicia ambiental, a través del ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia.

El referido artículo 32 Bis en su fracción V señala lo siguiente:

**I. (...)**

**V.** Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes; (sic).

En dicha fracción encontramos que la SEMARNAT, tiene a su cargo la vigilancia y el estímulo del cumplimiento de la legislación ambiental vigente en nuestro país, tarea que además debe organizar en todo el territorio nacional. Asimismo, tiene la atribución de imponer las sanciones que en su caso procedan por violaciones a dicha normatividad.

Esta fracción nos da una primera idea de que la procuración de justicia ambiental tiene su origen en el ámbito del poder ejecutivo federal, en materias de interés de la federación, puesto que una de sus dependencias tiene como tarea, vigilar el cumplimiento de las diversas leyes ambientales existentes y en

---

<sup>23</sup> ACEVES Ávila, Carla D. Ob. Cit. p. 460.

caso de que las mismas sean incumplidas, tiene además la facultad de sancionar todas aquellas conductas que contravengan tales ordenamientos.

El Reglamento Interior de la SEMARNAT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero del 2003, reformado el 22 de noviembre del 2004 y 29 de noviembre del 2006, en sus artículos 1° y 2°, básicamente establece la estructura orgánica u organización de la citada dependencia. La estructura organizativa de aquélla, sus atribuciones y facultades serán realizadas a través de un Secretario, tres Subsecretarías, un Oficial Mayor, cuatro Unidades Coordinadoras, una Coordinación, un Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, diecisiete Direcciones Generales, Delegaciones Federales y cuatro Órganos Desconcentrados, entre los que se encuentra la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a la que nos referiremos con mayor detalle a continuación.

#### 2.1.2 LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

El primer antecedente de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), lo encontramos en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que inició el primero de mayo del año 1991, en las negociaciones de dicho instrumento se incluyeron cuestiones ambientales específicas tales como: “el análisis de los posibles efectos que la aplicación del tratado tendría para el ambiente de la región y el análisis tendiente a que ninguna de sus medidas disminuyera el derecho de los Estados participantes de proteger la salud, la seguridad y el ambiente.”<sup>24</sup>

A finales de 1991, en México los negociadores del TLCAN, consideraban al tema del ambiente como un aspecto paralelo, sin embargo, pronto se tornó un tema complementario de la negociación, convirtiéndose así *el desarrollo sustentable y la protección al ambiente* en uno de los objetivos principales del acuerdo multilateral.

---

<sup>24</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Análisis Diagnóstico y Propuestas Jurídicas. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1993. p. 299.

Por otra parte, los compromisos de los Estados para fortalecer los mecanismos de protección y conservación del ambiente de la región, así como la aplicación efectiva del derecho y la legislación ambiental, fueron rubros fundamentales en la negociación del TLCAN.

Cabe señalar que en ese entonces, el sistema normativo mexicano en materia ambiental, tenía un carácter potestativo y no imperativo respecto de la solución de los problemas ambientales existentes, lo cual daba lugar a la existencia de discrecionalidad de los funcionarios públicos encargados de la resolución de los mismos. Como era de esperarse, tal situación propició que durante las negociaciones del TLCAN, Estados Unidos presionara a México para aplicar las mismas normas ambientales que ellos tenían, lo cual desde luego era imposible puesto que en ese caso, era evidente que la mayoría de los sectores productivos y en mayor medida el industrial, fueran devastados.

La opinión generalizada sobre la legislación mexicana, hacía hincapié en su falta de efectividad y eficacia, y en el caso ambiental, dicha situación era más grave en razón de que además, la legislación ambiental en ese momento se encontraba dispersa e insipiente. En razón de ello, México tuvo que realizar muchos y diversos ajustes internos para que se notara una cierta transformación, entre los más destacados se encuentra desde luego el relativo a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa) como la máxima autoridad ecológica dentro de la reestructuración de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Cabe hacer mención que el 17 de julio de 1992 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo que Regulaba la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mismo que fue emitido por el entonces Secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio Murrieta, mediante el cual, se regulaban las facultades de ambos órganos.<sup>25</sup> Este documento en su artículo 27 otorgaba amplias facultades a la entonces Unidad de Verificación de

---

<sup>25</sup> Idem.

la PROFEPA en materia de inspección y vigilancia, tendientes a asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

A manera de comentario vale la pena señalar que, la aplicación de dicho acuerdo trajo como consecuencia que las autoridades jurisdiccionales administrativas y judiciales, declararan la nulidad de todas las actuaciones realizadas por la PROFEPA al amparo de aquél, ello, en razón de que el Titular de la referida Dependencia, no tenía la facultad para emitir dicho acuerdo, ya que esa atribución pertenece al Presidente de la República tal y como lo dispone el artículo 92 constitucional, en relación con el 89 fracción I. “El fundamento jurídico y constitucional de los acuerdos, radica en los principios de coordinación, flexibilidad y eficacia administrativa, así como en los poderes de decisión, mando y revisión, que impone la relación jerárquica administrativa; a través de los acuerdos el Ejecutivo concreta, ejecuta y lleva a cabo las tareas específicas que le impone la Constitución.”<sup>26</sup>

Ahora bien, la autoridad encargada específicamente de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en las materias de atribución de la SEMARNAT, es la PROFEPA. Dicha Institución nació como un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el año de 1992. En aquel entonces el Reglamento Interior de aquella Dependencia, publicado en el DOF el 4 de junio de ese mismo año, estableció a la PROFEPA como órgano administrativo desconcentrado de esa Dependencia, con plena autonomía técnica y operativa.<sup>27</sup>

“Consecuentemente la PROFEPA, tiene como atribución principal, la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y relacionadas con la prevención y control de la contaminación ambiental de los recursos naturales, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, pesca, zona federal marítimo terrestre, playas, terrenos ganados al mar, áreas naturales

---

<sup>26</sup> RIOS Vázquez, Rodolfo. La facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional. Editorial Jus. México 1991. p. 65.

<sup>27</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p. 469

protegidas; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el logro de tales fines.”<sup>28</sup>

“En ese orden de ideas, la PROFEPA, para lograr los objetivos que tiene encomendados, ha instrumentado las siguientes estrategias:

- Acciones de inspección y vigilancia.
- Ampliar coberturas de acciones de inspección.
- Marco de incentivos que haga preferible para los actores sociales y económicos el cumplimiento de la Ley.
- Promover espacios que cumplimenten actividades.
- Revisar, proponer, adecuar y difundir la legislación ambiental a fin de que, tanto sus contenidos como los procedimientos por ella establecidos, sean una expresión clara y efectiva de la política ambiental.
- Apoyar el cumplimiento de los tratados y protocolos internacionales de carácter ambiental asumidos por México y otras naciones.
- Obtener y difundir información y mejorar los enfoques y conocimientos sobre la relación entre las condiciones ambientales y las acciones de la PROFEPA.”<sup>29</sup>

“Actualmente la PROFEPA desarrolla sus acciones en el marco de cinco programas fundamentales que son:

1.- Inspección y vigilancia del cumplimiento de la Legislación Ambiental en el aprovechamiento de los recursos naturales.

2.- Inspección y vigilancia del cumplimiento de la Legislación Ambiental por las fuentes de contaminación de competencia federal.

---

<sup>28</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 270.

<sup>29</sup> Ibidem. p. 271.

3.- Instrumentos y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental.

4.- Justicia ambiental administrativa, civil y penal; y

5.- Atención de la denuncia popular en materia ambiental.

Aunado a lo anterior, la PROFEPA se constituye como un órgano de control de la legalidad en materia ambiental, no solo de los actos de los particulares, sino de las propias dependencias y organismos del gobierno federal, incluyendo a la propia SEMARNAT, además de aquellos efectuados por los gobiernos estatales y municipales.”<sup>30</sup>

“Por las atribuciones de que esta dotada, ella puede, sin necesidad de litigar ante el Poder Judicial, decretar la clausura de un establecimiento industrial; ordenar al responsable de una instalación a adoptar medidas para controlar o reducir la contaminación (incluyendo, por ejemplo, la restauración de los suelos contaminados) así como decretar el decomiso de equipos, artes de pesca, vehículos, ejemplares de flora y fauna, etc. En suma, en México no es necesario recurrir a los tribunales para lograr el cumplimiento forzoso de la legislación ambiental.”<sup>31</sup>

Como anteriormente se señaló, la PROFEPA es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT. “La desconcentración administrativa, es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la Administración Pública que tienen encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.

---

<sup>30</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 2ª Edición. México 2002. p. 9-10.

<sup>31</sup> PNUMA. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. Memorias del Simposio Judicial Realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de enero del 2000. México 2000. PNUMA y PROFEPA. p. 194.

En otras palabras, es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada o paraestatal con organismos o dependencias propias, prestan servicios o desarrollan acciones en distintas regiones del territorio nacional. Su objeto es doble, acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para este, y descongestionar al poder central. Es una técnica de organización administrativa que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del Poder Central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios públicos.”<sup>32</sup>

“La existencia de materias que requieren una atención especial por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento, ha hecho necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización. El establecimiento de los órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada esta regulado principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias.”<sup>33</sup>

Nuestra legislación reconoce la existencia de los órganos administrativos desconcentrados dentro de la Administración Centralizada, tal y como lo dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra establece lo siguiente:

**“Artículo 17.-** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que

---

<sup>32</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. ob. cit. pp. 85-86.

<sup>33</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. Ob. Cit. p. 136.

se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”<sup>34</sup>

En esas condiciones, el artículo 40 del Reglamento Interior de la SEMARNAT ordena que:

**“ARTÍCULO 40.-** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con los órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que a cada uno se determine, de conformidad con las disposiciones aplicables.”

...”<sup>35</sup> (sic)

A fin de tener un panorama más amplio respecto de las atribuciones que ejercen los órganos desconcentrados, es importante señalar las características más importantes de la desconcentración, entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

a) Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

b) La relación de jerarquía se atenúa pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.

c) No gozan de autonomía económica, aún cuando existen casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y

---

<sup>34</sup> Véase.

<sup>35</sup> Ibidem. Art. 37.

órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, reglamento, decreto o acuerdo, y una competencia que es la misma de una dependencia centralizada u organismo paraestatal.

g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas.

h) El Poder Central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la armonía en el trabajo.<sup>36</sup>

Las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se ejercerán a través de un Procurador cuyas facultades se encuentran expresamente establecidas en el artículo 118 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, entre las más destacadas se encuentran las siguientes:

a) Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas de la normatividad ambiental vigente en materia federal;

b) Recibir, investigar, atender y en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes las denuncias por incumplimiento de las referidas disposiciones jurídicas;

c) Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente;

---

<sup>36</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1997. Tomo I. pp. 488.

d) Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, así como de las entidades federativas, municipales, del Distrito Federal y delegacionales que lo soliciten;

e) Emitir las resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia instaurados a aquéllos que realizan conductas contrarias a la legislación ambiental;

f) Investigar y determinar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia, con la finalidad de prevenir la comisión de hechos constitutivos de posibles delitos o infracciones ambientales, a través de la capacitación, difusión e investigación de la propia legislación ambiental;

g) Denunciar ante el ministerio público federal los actos, hechos u omisiones e incluso las infracciones administrativas que por su naturaleza y circunstancias impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente, además de coadyuvar con dicha representación social en los aspectos técnicos y especializados para la debida integración de las indagatorias correspondientes;

h) Substanciar y resolver los recursos administrativos a fin de verificar la legalidad de sus actos administrativos, supervisando que los mismos hubiesen sido apegados a Derecho, con base en las inconformidades manifestadas por los recurrentes;

i) Resolver sobre las solicitudes de reconsideración y conmutación de multas, respetando las formalidades y tiempos establecidos en la ley, con el objetivo de fomentar la conciencia de protección al ambiente, así como la realización de acciones e inversiones en pro de éste.

En conclusión, la PROFEPA posee gran parte de las diversas facultades que se requieren para aplicar eficazmente las disposiciones ambientales que fortalezcan a la procuración de justicia ambiental, para garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de los gobernados y de las propias autoridades ya sea federales, estatales y municipales, con el único objetivo de que la normatividad vigente en esta materia sea una de las principales herramientas con las que cuenta la gestión ambiental de nuestro país, para lograr un aprovechamiento racional así como la conservación de los recursos naturales, que contribuya a la transición del desarrollo sustentable basado en la protección del ambiente, así como de todos y cada uno de los elementos que lo componen y que en su conjunto hacen posible la vida.

No obstante lo anterior, podemos asegurar que la tarea de procurar la justicia ambiental en México requiere necesariamente de otorgar plena autonomía a la PROFEPA que puede pensarse en el plano constitucional.

Cabe señalar que las atribuciones de la PROFEPA, serán ejercidas a través de las unidades administrativas que al efecto establece el propio Reglamento Interior de la SEMARNAT, en este orden de ideas, el artículo 119 de dicho ordenamiento legal, señala que para el desempeño de sus atribuciones, ésta cuenta con un Procurador, cuatro Subprocuradurías, catorce Direcciones Generales, Delegaciones estatales en las entidades federativas y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México, asimismo, cuenta con inspectores federales.

Ahora bien, es necesario precisar que dentro de las cuatro Subprocuradurías adscritas a la PROFEPA, se encuentra la Subprocuraduría Jurídica, la cual realiza una función importante, ya que a través de ella se da certeza jurídica a los actos emitidos por la PROFEPA, en virtud de que todas las atribuciones ejercidas por este Órgano Desconcentrado deben llevarse a cabo conforme a derecho, además, es la encargada de representar a éste ante otras autoridades, ya sea de carácter administrativo o judicial, en ella se

concentran gran parte de las acciones y facultades que la legislación ambiental en general prevé con el fin de proteger el medio ambiente.

Dicha unidad administrativa cuenta con dos Direcciones Generales, ambas se encuentran previstas en el artículo 119 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la primera se encuentra en la fracción XV con el nombre de Dirección General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio, y la segunda la encontramos en la fracción XVI, bajo el nombre de Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta.

En esta tesitura, es menester señalar que las atribuciones de cada una de las referidas Direcciones Generales adscritas a la Subprocuraduría Jurídica, tienen a su cargo, se encuentran previstas de manera expresa en los artículos 132 y 133 del Reglamento Interior antes mencionado.

Siguiendo este esquema y por razones de método, consideramos relevante mencionar la organización que actualmente tiene la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, ya que para efectos de nuestro tema, es esta Dirección General la que nos interesa.

La Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta se divide en dos Direcciones, ambas tienen al frente a un Director, una es la Dirección de Control de Procedimientos Administrativos y la otra es la Dirección de Consulta. De igual forma, ambas direcciones cuentan con Departamentos Administrativos para el mejor ejercicio de sus funciones, sin embargo, solo nos referiremos a la Dirección de Control de Procedimientos Administrativos, la cual cuenta con dos Departamentos, el primero es el Departamento de Recursos de Revisión y el segundo es el Departamento de Reconsideraciones y Conmutaciones de Multa, éste último, es el encargado de ejercer la atribución establecida en la fracción VIII del artículo 133 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, precepto legal aludido y en el que se encuentran las atribuciones conferidas a la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, entre las que figura la citada fracción, la cual se refiere a la substanciación del procedimiento de la solicitud

de conmutación previsto en la legislación aplicable y proponer al Subprocurador Jurídico el proyecto de inversión respectivo y, cuando así lo determine el Procurador, al grupo de trabajo competente para su consulta y opinión, es decir, es el encargado de dar trámite a las solicitudes de conmutación de multas, elaborar el proyecto respectivo y proponerlo para la firma del Procurador Federal de Protección al Ambiente, figura que se encuentra prevista de manera genérica en el artículo 173 último párrafo de la LGEEPA.

## 2.2 POLITICA AMBIENTAL.

De manera general podemos afirmar que la política ambiental es el primer componente de la gestión ambiental, sin embargo, una definición más clara la da Raúl Brañes al señalar que la política ambiental es “el conjunto de acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente”<sup>37</sup>, ya que se refiere a la manera de conseguir tal objetivo, es decir, es el marco de referencia permanente de la gestión ambiental.

La política ambiental presupone dos premisas fundamentales, la primera esta en función del reconocimiento de que la preservación de la calidad del ambiente es una función pública por el hecho de que es el Estado quien tiene la propiedad originaria de los elementos naturales así como las facultades para su administración y distribución; la segunda premisa se refiere al reconocimiento de que la obtención de la calidad que se persigue en el ambiente, no puede lograrse sin la realización de ciertas acciones que permitan medir los efectos ambientales y la planeación a través de una intervención humana deliberada y programada de sus consecuencias. “En este sentido, la política ambiental se traduce en estrategias y acciones concretas a fin de lograr los efectos planeados en el entorno.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> BRAÑES, Raúl. ob.cit. p. 176.

<sup>38</sup> ACEVES Ávila, Carla D. ob. cit. p.125.

En la actual administración, según el Plan Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, señala que la nueva política ambiental descansa en seis pilares básicos, que son los siguientes:

- I. *Integralidad*: se refiere a que los recursos naturales deben ser manejados en forma conjunta y coordinada.
- II. *Compromiso de los sectores del Gobierno Federal*: la variable ambiental estará presente en todas las tareas que realicen las diversas Secretarías e Instituciones que sean parte del Gobierno Federal, así como en las decisiones económicas de importancia que tome éste.
- III. *Nueva gestión*: se refiere al cambio de enfoque estratégico de la gestión ambiental.
- IV. *Valoración de los recursos naturales*: se pretende lograr que los usuarios de los recursos naturales y los servicios ambientales, reconozcan su valor económico y social a fin de lograr el uso racional de los mismos.
- V. *Apego a la legalidad y combate a la impunidad ambiental*: la ley se aplicará sin excepciones dando combate irrestricto a los crímenes ambientales y la impunidad.
- VI. *Participación social y rendición de cuentas*: el ciudadano común tendrá acceso a la información que le permita conocer el estado del ambiente en el que vive y el modo en que afecta a su bienestar. La gestión ambiental podrá ser evaluada por el ciudadano común a través de los diversos indicadores ambientales.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ibidem. p. 127.

La formulación de la política ambiental en México se determina por tres vías:

**I.-** La vía legislativa; sus reglas son jerárquicamente superiores a las que establecen las otras dos vías, es obligatoria para el Estado y la sociedad en general. Esta vía de formulación de la política ambiental la encontramos plasmada en los artículos 15 y 16 de la LGEEPA.

Los principios de política ambiental consagrados en dichos dispositivos, están orientados a lograr tres objetivos principales, el primero de ellos tiene que ver con el desarrollo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como asegurar la diversidad del ambiente; el segundo pretende fomentar la descentralización de la vida política y administrativa del país dentro del quehacer en materia ambiental y el tercero se orienta a incentivar la participación ciudadana en los procesos que afecten su entorno ambiental.

**II.-** La vía administrativa; se refiere a las facultades con que cuentan las autoridades administrativas para el desempeño de sus atribuciones, mismas que se precisaron con anterioridad. En efecto, la (SEMARNAT), así como sus órganos desconcentrados, tienen facultades para formular y aplicar la política ambiental existente. Cabe mencionar que la política ambiental elaborada por la vía administrativa, resulta obligatoria solo para la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales.

**III.-** La vía de la planeación; “Hasta antes de la expedición de la LGEEPA, la política ambiental estaba inmersa en el Sistema de Planeación Nacional para el Desarrollo, lo que hizo posible el inicio de su desarrollo a partir del año de 1983, año en que se expidió dicha Ley de Planeación. A partir de dicha Ley General, se incorporó a ella la idea de la planeación de la política ambiental.”<sup>40</sup> Así, en su artículo 17 se establece lo siguiente:

“Artículo 17. En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento

---

<sup>40</sup> QUINTANA Valtierra, Jesús. ob. cit. p. 95.

ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.” (sic)

En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al gobierno federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.”<sup>41</sup>

La instrumentación de la política ambiental por la vía de la planeación, aborda la problemática ambiental desde el marco jurídico a través de la LGEEPA y el desarrollo económico y se integra por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND), “con una estrategia que busca armonizar los objetivos sociales y económicos con el manejo adecuado de los recursos naturales y la recuperación de las áreas deterioradas,”<sup>42</sup> convirtiéndose así en una técnica idónea para la materia ambiental.

La planeación ambiental tiene dos objetivos, con el primero se pretende establecer un marco de actuación global sobre el entorno, y a través del segundo, mediante los planes y programas como instrumentos jurídicos de la planeación, se consigue ofrecer una certeza al conjunto social, un referente sobre las actuaciones posibles, las aconsejables y las no deseadas, destinado a perdurar durante un espacio de tiempo determinado.<sup>43</sup>

Como se puede observar, la política ambiental por la vía de la planeación es un instrumento eficaz que permite el establecimiento de una estructura coherente para la protección del ambiente, tomando en consideración a la par

---

<sup>41</sup> Véase.

<sup>42</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y Concordancias. María del Carmen Carmona Lara. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003. p. 97.

<sup>43</sup> Ibidem. p. 98.

el desarrollo económico y la salud pública, mediante la ejecución de planes y programas enfocados hacia una gestión participativa del desarrollo hacia la sustentabilidad.

La política ambiental como hemos visto, representa las acciones que se diseñan para lograr la ordenación del ambiente, sin embargo, no basta con definir la estructura y contenido de las mismas para conseguir el fin que se pretende, es decir, se requieren mecanismos que permitan materializar tales acciones. En este sentido, la legislación ambiental comprende ciertos instrumentos para la aplicación de la política ambiental, para que a través de ellos se obtenga la ordenación del ambiente.

Raúl Brañes señala que los instrumentos de la política ambiental mexicana, pueden clasificarse en dos categorías:

- I. Instrumentos preferentemente preventivos; e
- II. Instrumentos preferentemente correctivos.

Los primeros están regulados en la LGEEPA del artículo 17 al 41, en dichos preceptos se encuentran previstos la planeación ambiental; el ordenamiento ecológico del territorio; los instrumentos económicos; regulación ambiental de los asentamientos humanos; la evaluación del impacto ambiental; las normas oficiales mexicanas en materia ambiental; la autorregulación y las auditorías ambientales; y la investigación y la educación ecológicas.

Los segundos, aunque no son considerados de manera expresa por la LGEEPA como instrumentos integrantes de la política ambiental, es evidente que también lo son, ya que a través de ellos se ejercen acciones de comando y control que tienen como finalidad hacer cumplir coactivamente los instrumentos preferentemente preventivos, mismos que sí se encuentran expresamente establecidos en el mencionado ordenamiento legal como instrumentos de la política ambiental.

Estos instrumentos, se circunscriben dentro de “las medidas que se expresan en los procedimientos de inspección y vigilancia, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas, así como las sanciones penales y civiles que se derivan de los hechos ambientalmente ilícitos que, como todos los mecanismos correctivos, tienen también una función preventiva o de intimidación.”<sup>44</sup>

En la LGEEPA dichos instrumentos también se encuentran previstos de manera expresa en los artículos 161 al 175 Bis, en lo concerniente a los instrumentos de inspección y vigilancia, medidas de seguridad y sanciones administrativas; asimismo, del artículo 182 al 188 de la citada Ley General, se regula lo referente a los delitos del orden federal en materia ambiental, cabe mencionar que por razones de método, en el capítulo siguiente únicamente nos referiremos al instrumento de inspección y vigilancia.

### 2.2.1 LA PROCURACION DE JUSTICIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El PND 2001-2006, publicado en el DOF el treinta de mayo del año dos mil uno, establece en su estructura diversos aspectos prioritarios para el desarrollo del país, entre ellos, la procuración de justicia. A través de dicho instrumento se pretenden delinear los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y programas que contiene el propio plan en el rubro de justicia, los cuales regirán la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Antes de entrar a la exposición de los lineamientos que podemos llamar generales en el ámbito de procuración de justicia, estimamos conveniente señalar algunas cuestiones que se encuentran estrechamente ligadas a dicho rubro. En este sentido, es menester precisar que entre las *normas básicas* de acción gubernamental previstas en el PND, está la relativa al apego a la legalidad. A través de esta norma se busca cumplir con el principio que dispone que la autoridad gubernamental solo puede hacer aquello que le está

---

<sup>44</sup> BRAÑES, Raúl. ob. cit. p. 200.

expresamente permitido por las normas jurídicas, es decir, aquélla debe enfocar su actuación dentro de los límites, acotamientos y condiciones que le impone el orden jurídico para el caso particular de que se trate.

Aunado a lo anterior, es necesario que la observancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, sea un principio que distinga la acción del Ejecutivo, siempre acatando las disposiciones constitucionales, legales, los convenios, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas que regulan su actividad, es decir, la fuerza del ejecutivo será la que derive de la legitimidad que otorga el Derecho.

Asimismo, el gobierno pretende facilitar el acceso expedito y práctico de las personas a las vías administrativas y judiciales de que formalmente disponen para cuestionar los actos emitidos por las autoridades de las dependencias de la Administración Pública Federal; se tendrá especial cuidado en cumplir con la obligación de obedecer lo que manden las resoluciones del poder judicial.

El PND señala que para asegurar las acciones antes mencionadas, es imperante mejorar el sistema de impartición de justicia, el cual deberá tener como hilo conductor el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la constitución, las leyes y los tratados internacionales, además, se debe promover entre la población la observancia de la ley, a través de la mejora en la calidad y el acceso a la procuración y administración de justicia.

El PND en su punto 7, denominado “*Área de Orden y Respeto*”, contempla algunas cuestiones sobre la procuración de justicia. En este apartado se establece como unas de las prioridades del ejecutivo la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho. De igual manera, se establece que el Ejecutivo debe apegar estrictamente su conducta a los principios del Estado de Derecho y contribuir con la población para que observen las normas jurídicas, creando así un apego escrupuloso de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico, lo cual dará pauta a una procuración de justicia eficaz y honesta; garantizar una

procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, que son objetivos rectores en el área de orden y respeto.

Ahora bien, el instrumento de planeación en comento, en el rubro específico de Procuración de Justicia, establece las siguientes metas:

- a)** Orientación adecuada hacia la responsabilidad profesional en el cargo y en la atención a los demandantes de procuración de justicia;
- a)** Cooperación como norma de trabajo;
- b)** Transparencia en los procesos de de decisión y planeación;
- c)** Evaluación sistémica como medio para asegurar la calidad y eficacia en la toma de decisiones así como en los procesos, investigaciones y operaciones.
- d)** Control para el cumplimiento de metas y relación coordinada con otras instituciones.

El objetivo rector de la Procuración de Justicia en el PND, es garantizar de manera pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, la actuación del Poder Ejecutivo, para ello, se establecen las estrategias que permitirán lograr dicho cometido, entre las más importantes tenemos:

- a) Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y una notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos;

- b) Rediseñar los procesos, procedimientos y operaciones de las instituciones, mediante programas y herramientas de planeación, control y evaluación, con la finalidad de elevar los índices de efectividad y disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental;
- c) Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia;
- d) Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal y
- e) Establecer las bases para la concurrencia del gobierno y ciudadanos, desarrollo de actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de la tolerancia, la legalidad, el diálogo, la dignidad humana, la convivencia, la responsabilidad ciudadana, la libertad y el civismo activo; elementos todos ellos que se consideran indispensables para construir una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.

#### 2.2.2 PROGRAMA DE JUSTICIA AMBIENTAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE.

El Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006 de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se basó en un proceso de planeación estratégica, orientado a diseñar los objetivos y estrategias que permitan arribar a una modernización integral de la institución y así estar en condiciones de hacer un uso más eficaz y eficiente de los recursos, teniendo como guía los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo.

En dicho programa se diseñaron la Misión, Visión y Objetivos, así como las Líneas de acción que desarrollará la Procuraduría en cada una de sus áreas, asimismo, se incorporaron indicadores de gestión más representativos, con metas anuales para su adecuado seguimiento. El Programa de procuración

de justicia ambiental tiene su diseño en un Programa Institucional previsto en el artículo 16 fracción VII de la Ley de Planeación y su reforma del 2005, del cual no se ordena su publicación en el DOF, por lo que sólo se conoce en la edición difundida por la SEMARNAT.

El programa de procuración de justicia ambiental representa una herramienta confiable que refuerza la tarea de proteger al ambiente, a través de una vigilancia más eficaz del cumplimiento de la normatividad ambiental, a fin de contribuir al mejoramiento del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos, con ello se pretende que la PROFEPA se constituya como un órgano de control de la legalidad en materia ambiental, no solo de los actos de los particulares, sino de las propias dependencias y organismos del gobierno federal, incluyendo a la propia SEMARNAT, además de aquellos efectuados por los gobiernos estatales y municipales, avanzando así en la erradicación de la impunidad en este campo.

El programa establece como visión, que la PROFEPA sea una institución fuerte y confiable, en donde la aplicación de la Ley Ambiental responda al ideal de justicia que la población demanda, en una sociedad en la que cada uno de sus miembros sea guardián de una amable convivencia entre el ser humano y la naturaleza.

Bajo este contexto, la misión de dicho Órgano Desconcentrado, es la de procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la ley, desterrando a la vez la impunidad, la corrupción, la indolencia y los vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los principios de equidad y de justicia.

Con motivo de lo antes expuesto, se establecen como objetivos estratégicos los siguientes:

- a) Contener la destrucción de los recursos naturales y revertir los procesos de deterioro ambiental.

- b) Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de justicia ambiental pronta y expedita.
- c) Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental.
- d) Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial, con criterio federalista.

Para lograr los objetivos mencionados se consideran las siguientes estrategias institucionales:

- Llevar a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable a las actividades industriales y de servicio, y al aprovechamiento de los recursos naturales.
- Fomentar esquemas y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental en las actividades industriales y de servicios y en el aprovechamiento de los recursos naturales.

En relación a las referidas estrategias y a efecto de cumplir los objetivos planteados, el PND también incluye las líneas de acción a seguir, entre las más destacadas se encuentran las siguientes:

1.- Para lograr el objetivo estratégico mencionado en el inciso a), es menester fortalecer los programas de inspección y vigilancia de las fuentes de contaminación y de sitios contaminados con materiales o residuos peligrosos, así como para el cuidado y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

Operar un proceso sistemático y eficiente en la resolución de los procedimientos administrativos derivados de la inspección y vigilancia, así como emitir las resoluciones correspondientes en tiempo y forma.

Conducir tenazmente las actuaciones de la Procuraduría ante las autoridades judiciales y administrativas de otra índole.

Conducir procesos de capacitación y asistencia técnica permanente para el mejor desempeño de las tareas de supervisión, inspección y vigilancia, y en los procedimientos legales.

Tomar medidas de prevención y orientación a los segmentos de infractores potenciales sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental.

2.- Para alcanzar el objetivo estratégico del inciso b), es prioritario conducir los intereses ambientales de los particulares y de la sociedad mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas.

Resolver en forma expedita y con apego a derecho los recursos administrativos presentados por los particulares.

Cuando proceda, vincular los procedimientos administrativos de la PROFEPA, con los procedimientos penales de la Procuraduría General de la República.

Coadyuvar activamente en el procedimiento penal cuando se configuren delitos ambientales.

3.- En relación al objetivo estratégico planteado en el inciso c), se necesita difundir los derechos y obligaciones derivados de la normatividad ambiental, informar y orientar a los particulares en la presentación de denuncias penales y demandas civiles o de amparo, para su mejor defensa en los procesos

jurisdiccionales, en aquellos casos en que se vean afectados sus derechos y garantías por la violación a la Ley Ambiental.

Diseñar e instrumentar programas a través de las Delegaciones de la Procuraduría, que promuevan procesos y acciones de vigilancia participativa.

4.- Por lo que hace al objetivo estratégico del inciso d), el programa establece como líneas de acción la celebración de convenios de coordinación y coadyuvancia con los gobiernos estatales y municipales, para la recepción de la denuncia popular y de inspección y vigilancia ambiental.

Mejorar el equipamiento y la tecnología aplicada a los procesos de inspección y vigilancia en materia industrial y de recursos naturales.

### 2.3 JUSTICIA AMBIENTAL.

El simple hecho de hablar sobre la idea de justicia implica un sin número de teorías, concepciones y puntos de vista de reconocidos autores que en ocasiones son opuestos, en otras, coinciden en algunos aspectos teóricos o prácticos que se complementan entre sí. No menos complicado es hablar sobre la justicia en la esfera ambiental, puesto que incluso hablar separadamente de dichos conceptos resulta sumamente complejo. Sin embargo, trataremos de precisar algunas ideas que pudieran servir de referencia para un mejor entendimiento del tema.

Generalmente cuando se habla de justicia, con esta palabra se trata de significar la idea que debe inspirar al Derecho. En efecto, se piensa en una idea que debe infiltrarse en el Derecho positivo que rige las relaciones interhumanas externas, y que quiere dar a cada cual lo suyo. La justicia se concibe como una regla de armonía, de igualdad proporcional, de proporcionalidad, entre lo que se da y se recibe en las relaciones interhumanas, bien entre individuos, bien entre el individuo y la colectividad.<sup>45</sup> En otras palabras, la justicia se ha

---

<sup>45</sup> RECASENS Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. 20° Edición. México 2000. pp. 480-481.

entendido como un principio de armonía, de igualdad proporcional en las relaciones de cambio y en los procesos de distribución de los bienes.

Como se sabe, la justicia es uno de los fines supremos del Derecho, puesto que aquélla bajo sus diversas especies, constituye la única materia de derecho positivo y es ésta la que realiza la unidad entre los elementos heterogéneos entre los cuales el derecho viene a buscar sus demás fines, que a su vez pretenden cumplir con las necesidades acontecidas en las interrelaciones de los individuos que componen la sociedad.<sup>46</sup> Se afirma también, que la justicia debe ser la esencia de la ley para que pueda ser obedecida tanto por los gobernantes como por los gobernados.

Bajo este contexto, es importante recordar que el derecho ambiental es uno de los componentes de la gestión ambiental. En este orden de ideas, podemos afirmar que la justicia ambiental es uno de los fines de aquél, que busca satisfacer la necesidad de las personas de un medio ambiente adecuado.

El concepto de justicia aplicado en la esfera de protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y en general del ambiente, se refiere al uso, manejo, administración, distribución y mantenimiento sostenible de los recursos naturales. La justicia ambiental tiene como presupuestos, al desarrollo sostenible, el cual se pretende establecer a través de acciones que permitan desarrollar políticas que propicien la dinámica de renovación y conservación de los recursos naturales y; la formulación de normas que garanticen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo.

“Este derecho es quizá, el más valioso de los elementos que integran el postulado de una justicia ambiental, a fin de garantizar el bienestar de la población y la preservación de los bienes ambientales susceptibles de especial protección, dado su propio potencial biótico y su representación estratégica.”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> LE FUR Delos, Radbruch Carlyle. Los Fines del Derecho. Editorial Jus. 2º Edición. México 1958. p. 67.

<sup>47</sup> Justicia Ambiental. Las Acciones Judiciales para la Defensa del Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia. Colombia 2001. p. 16.

La justicia ambiental está íntimamente relacionada con el origen y construcción de la legislación ambiental que persigue, por un lado, regular las relaciones de equidad y convivencia entre el hombre, como ente ejecutor de procesos productivos, y de otro, la naturaleza, como bien jurídico tutelado y abastecedor de insumos, materias primas y condiciones para la ejecución de los referidos procesos. La justicia en el ámbito del medio ambiente “se refiere a un estado ideal en el cual los ciudadanos gozan de los mismos derechos ambientales y tienen responsabilidad diferenciada en cuanto a sus deberes con el ambiente, donde todos tengan igual acceso a los recursos naturales.”<sup>48</sup>

“El hacer realidad la justicia ambiental supone un tratamiento equilibrado que dirima la contradicción entre los intereses públicos y privados, situación que supone un cambio de actitud y una interiorización de la verdadera dimensión del derecho ambiental por parte de los ciudadanos.”<sup>49</sup>

Por su parte, Raúl Brañes nos dice que la justicia ambiental “es la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico”.<sup>50</sup> Nuestra Carta Magna en su artículo 17 básicamente dispone que la justicia sea administrada por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Desde esta perspectiva, la definición que nos da el autor en cita es correcta y apegada al precepto constitucional aludido, pero tiende a ser muy general, en consecuencia, no brinda un panorama particular y propio de la justicia ambiental, ya que de esta manera podemos entender que aquella únicamente se circunscribe dentro de la esfera de actuación y competencia de las autoridades judiciales, contexto que no compartimos, ya que consideramos que para que la justicia ambiental se cumpla cabalmente, ésta requiere de una adecuada procuración, administración e implementación de mecanismos que permitan a los gobernados tener acceso a ella.

---

<sup>48</sup> VICENTE Gímenez, Teresa. Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente. Editorial Trotta. Madrid. 2002. p. 61.

<sup>49</sup> Ibidem. p. 18.

<sup>50</sup> BRAÑES, Raúl. ob. cit. p. 694.

En México el derecho ambiental ha desarrollado características propias tendientes a lograr su autonomía, no obstante, en su aplicación se ha ubicado en el ámbito del derecho administrativo, en el que el Poder Ejecutivo Federal a través de la SEMARNAT, y ésta a su vez por conducto de sus órganos desconcentrados, son una primera instancia para acceder a la justicia ambiental en sede administrativa. Ejemplo de ello es la PROFEPA, que como anteriormente lo indicamos, es el órgano encargado de procurar la justicia ambiental, toda vez que tiene como objetivo principal, vigilar el estricto cumplimiento de la legislación ambiental vigente en nuestro país.

A mayor abundamiento, podemos decir que el referido derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los mexicanos, es un derecho fundamental previsto en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, representa el deber del Estado para garantizar ese derecho, que desde la década de los setentas se han realizado diversos planteamientos, métodos y estructuras gubernamentales que han evolucionado hasta nuestros días en una gestión y política tendientes a proteger el ambiente y mantener el equilibrio ecológico, a efecto de materializar el derecho otorgado por el precepto constitucional citado, lo que en buena parte se traduce en el acceso a los instrumentos y procedimientos jurídicos que permiten la defensa del cúmulo de derechos ambientales de la población, así como la resolución pronta y expedita de las controversias suscitadas por los daños ocasionados a su entorno.

La Federación a través de la SEMARNAT y ésta a su vez por medio de la PROFEPA, no solo busca vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad ambiental, sino que además con ésta última institución, se pretende constituir un órgano de control de la legalidad en materia ambiental, tanto de las conductas de los particulares, como en los actos de las propias dependencias y organismos del gobierno federal, estatal y municipal.

De esta manera, la PROFEPA mediante la instauración de los procedimientos de inspección y vigilancia, pretende tres objetivos principales:

1. Disminución de la incidencia de infracciones a la normatividad ambiental.
2. Disminución en la comisión de hechos ilícitos penales que atentan contra el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
3. El desarrollo de procedimientos jurídicos de reparación de daños ambientales.

Como resultado de lo anterior, el órgano desconcentrado en alusión, debe cumplir con la responsabilidad de iniciar y concluir con eficacia los procedimientos jurídicos necesarios para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en el territorio nacional, así como procurar de manera urgente el desarrollo de los instrumentos de acceso a la justicia ambiental.

#### 2.4 CLASIFICACION DE LA JUSTICIA AMBIENTAL.

Desde un punto de vista material, estimamos que la justicia ambiental puede clasificarse de la siguiente manera:

- a)** Justicia Ambiental Administrativa en sentido estricto;
- b)** Justicia Ambiental Penal y;
- c)** Justicia Ambiental Civil.

La justicia ambiental administrativa en sentido estricto, se refiere a la substanciación de los procedimientos administrativos que se realizan de manera pronta y expedita, respetando las formalidades esenciales previstas en los ordenamientos legales aplicables, generando los lineamientos y criterios jurídicos acordes a la naturaleza de los actos de autoridad, así como a la elaboración de las respuestas exhaustivas que de forma objetiva y sistémica se realizan con motivo de las consultas relacionadas con acontecimientos que se vinculan con las atribuciones de la PROFEPA, específicamente con las

facultades de inspección y vigilancia que se orientan a la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.

La justicia ambiental penal, tiene que ver con los delitos previstos en los Códigos Penales, que con independencia de la vía que se siga, se encuentran vinculados a los procedimientos administrativos instaurados por violaciones a la legislación ambiental, lo cual constituye una acción coordinada entre la PROFEPA y la Procuraduría General de la República, mediante la suscripción del convenio de colaboración interinstitucional denominado "*Convenio de Colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, que celebran la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre del 2004.

La justicia ambiental civil, representa el desarrollo de acciones que van más allá del ámbito del derecho administrativo, y que requieren de la aplicación de instituciones del derecho civil para obtener la reparación del daño ambiental, el cual pretende inducir a los agentes causantes de daños al ambiente a adoptar medidas eficientes para evitar la contaminación o el deterioro de los recursos naturales. En este rubro, la PROFEPA interviene a través de la elaboración de dictámenes técnicos que los interesados solicitan a ésta, mismos que cuentan con valor probatorio en un juicio de carácter civil.

Una segunda clasificación de la justicia ambiental, deriva del ejercicio de las atribuciones que tiene la PROFEPA para decretar medidas correctivas o de urgente aplicación, medidas de seguridad y la aplicación de sanciones previstas en la legislación ambiental, actos que desde luego son susceptibles de ser impugnados, ya sea a través de un recurso administrativo que se tramita ante el superior jerárquico de la misma autoridad que emitió el acto, o bien, de manera optativa acudir a la vía contenciosa administrativa, a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) (justicia ambiental administrativa); o en su defecto, excitando a los órganos

jurisdiccionales con el juicio de amparo, que actúan como órganos de control constitucional.

Bajo estas consideraciones, la segunda clasificación de la justicia ambiental está en función de la autoridad que procura o administra la justicia ambiental, la cual podría ser la siguiente:

1. Justicia Ambiental Administrativa en sentido amplio; y
2. Justicia Ambiental Jurisdiccional.

La primera comprende la actuación de la SEMARNAT, de la PROFEPA y del TFJFA, ya que como lo hemos indicado anteriormente, dichas Dependencias de la Administración Pública Federal cuentan con las atribuciones necesarias para la protección del medio ambiente, así como para la gestión y conservación de los recursos naturales. En esta responsabilidad corresponde a la PROFEPA vigilar el estricto cumplimiento de la legislación ambiental, mientras que el TFJFA, desempeña la función materialmente jurisdiccional de control de la legalidad de los actos administrativos, ya que al dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden público o privado, puede reconocer la legalidad, declarar la nulidad o anulabilidad de los actos administrativos, sin que ello implique una función de control constitucional.

En este sentido, el referido Tribunal se constituye con autonomía, es decir, sus decisiones no se encuentran subordinadas a ninguna instancia gubernamental, dictando sus sentencias en estricto apego al principio de legalidad.

La justicia ambiental vista desde la óptica del recurso de revisión, representa una estructura lineal en virtud de que se da entre la autoridad y la persona que sufre el acto de ésta, consistente en resoluciones administrativas derivadas de los procedimientos de inspección y vigilancia que concluyen con la resolución administrativa por parte de la PROFEPA, cuyo trámite se encuentra previsto en la legislación ambiental, y como ley supletoria de ésta, la

Ley Federal de Procedimiento Administrativo “y en lo supletorio de lo supletorio, el Código Federal de Procedimientos Civiles.”

Asimismo, la SEMARNAT puede conocer del referido recurso respecto de los actos emitidos por las unidades administrativas adscritas a ella y sus órganos desconcentrados, incluyendo la PROFEPA, en este último caso, siempre y cuando no se trate de la interposición de un recurso de revisión respecto de un recurso de revisión substanciado y resuelto por dicho órgano desconcentrado, ya que sería ilógica tal situación, debido a que no habría certeza jurídica para el gobernado, ni tampoco un debido control de la legalidad de los actos administrativos, en este tesitura, será el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien decida a través del juicio de nulidad, respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos emitidos por las autoridades administrativas aludidas.

Por otra parte, la justicia ambiental jurisdiccional, tiene lugar cuando los gobernados al no obtener un respuesta favorable por parte de las autoridades administrativas referidas, deciden intentar el juicio de amparo, como última instancia para salvaguardar las garantías constitucionales que consideran afectadas o lesionadas por los actos de autoridad emitidos ya sea por la PROFEPA, la SEMARNAT, o bien, el TFJFA en su caso, destacando que el juicio de garantías “tiene por objeto anular los referidos actos cuando se consideren contrarios a la Constitución (que contravengan un derecho fundamental o garantía).

Entre las principales garantías individuales se tiene la de legalidad, que exige que todos los actos de autoridad estén subsumidos a los mandatos de la ley; cuando un acto de autoridad no respeta esta garantía, puede promoverse juicio de amparo, por lo que éste no solo es un medio de control de la constitucionalidad, sino también de la legalidad.”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. Primer Curso de Amparo. Editorial Ediciones Jurídicas Alma. 4° Edición. México 2003. pp. 48-49.

## 2.5 FINES QUE PERSIGUE LA JUSTICIA AMBIENTAL.

Los fines que persigue la justicia ambiental pueden ser definidos como los motivos u objetivos a través de los que el Estado por conducto de la Administración Pública, pretende garantizar el derecho a que toda persona tenga un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Bajo este esquema nosotros consideramos que la justicia ambiental persigue los siguientes fines:

- a) Ser una herramienta efectiva que contribuya a detener las tendencias de deterioro que ha sufrido el medio ambiente y los recursos naturales de nuestro país.
- b) Ampliar la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, a efecto de orientar las conductas que atenten contra el medio ambiente y el equilibrio ecológico para que en principio se detengan las tendencias de deterioro que han sufrido aquéllas.
- c) Orientar las acciones de los particulares, de las autoridades estatales, municipales e incluso federales hacia el cumplimiento y observancia de la normatividad ambiental, promoviendo en todo momento una producción limpia y sustentable de bienes y servicios, sin que se vea afectado o comprometido el medio ambiente o los recursos naturales.
- d) Promover la participación social que coadyuve con las facultades coercitivas de la autoridad, incrementando así la responsabilidad y compromiso de ésta frente a la sociedad.
- e) Llevar a cabo la aplicación de la legislación ambiental dentro del margen de los principios de legalidad, eficiencia y legitimidad, logrando de esta manera un mejoramiento objetivo de las condiciones ambientales, a través de la aplicación

estricta de la normatividad ambiental con el apoyo de la sociedad. Es decir, la justicia ambiental pretende buscar las opciones que permitan aplicar la ley pero al mismo tiempo, resolver un problema de carácter ambiental, ya que no basta que los actos de aplicación de la ley sean correctos en la esfera de la garantía constitucional de la legalidad, sino que además, se deben considerar los posibles efectos que se generarían en el ámbito o esfera del medio ambiente, tomando desde luego como punto de partida, el consenso de la sociedad, en virtud de que representa un elemento indispensable para el éxito de la aplicación de las normas jurídicas, toda vez que no basta la sola coerción ejercida por la autoridad ambiental.

- f) Establecer los procedimientos e instrumentos jurídicos necesarios que permitan la defensa de los derechos ambientales de los mexicanos, así como la resolución pronta y expedita de las controversias originadas por las conductas de aquéllos que atenten contra el ambiente, procurando desde luego crear una conciencia social de respeto y convivencia armónica entre los seres humanos y su entorno, a efecto de lograr un desarrollo y aprovechamiento sustentable.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el Estado a través de la justicia ambiental, busca no sólo garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, sino convertirla en una herramienta que coadyuve para lograr una verdadera protección integral del ambiente y los recursos naturales que se traduzca en la preservación, restauración e incluso en el mejoramiento gradual de aquél, propiciando desde luego un consumo y aprovechamiento sustentable de los recursos, para entonces obtener un desarrollo sustentable, además de ser un medio eficaz y eficiente de prevención de conductas que afecten o dañen la integridad funcional de los ecosistemas, que a su vez provoquen desequilibrio en la interacción de los elementos que conforman a éstos y que afecten de cualquier manera la salud y bienestar del ser humano y los demás seres vivos.

## 2.6 INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL TEMA DE LA PROCURACION DE JUSTICIA AMBIENTAL.

Los indicadores de medición tienen como principal objetivo proyectar en números, cifras o cantidades el trabajo que ha desempeñado en diversos rubros algún ente gubernamental, son de gran utilidad puesto que reflejan áreas débiles o de oportunidad donde se tiene que trabajar más, ya sea estableciendo nuevas estrategias, procedimientos o métodos que permitan mejorar el desempeño en la administración pública, a fin de lograr las metas planteadas.

La PROFEPA, como muchos otros órganos de la administración pública federal, se ha preocupado por establecer y publicar los indicadores sobre diversos aspectos, incluyendo la medición de la procuración de justicia ambiental en nuestro país. En este contexto, revisaremos someramente algunos de los indicadores más destacados que han contribuido a brindar una procuración de justicia ambiental integral y de mayor eficiencia en la atención de las demandas a la solución de los problemas ambientales, además de vislumbrar la labor que ha realizado dicha institución desde su creación en el rubro de justicia ambiental, ello con la finalidad de subrayar la importancia del trabajo que desempeña aquella, con las limitaciones que conlleva un presupuesto precario, de hecho el más bajo de los Órganos Desconcentrados de la SEMARNAT.

Los avances más notables en la procuración de justicia ambiental del periodo comprendido entre los años 1992 a 1995<sup>52</sup> fueron los siguientes;

- a) Diseñó del programa de inspección industrial que permitiera a la PROFEPA inspeccionar los sectores industriales que tuvieran procesos productivos con grandes impactos negativos para el ambiente por diversas formas de contaminación; y

---

<sup>52</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 10 Años Memoria 1992-2002. México 2002. p. 97.

- b) Diseñó e inicio al Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA), dirigido al sector industrial y empresarial que de manera voluntaria decidiera cumplir con estándares elevados de cumplimiento de la normatividad ambiental e incluso más allá de lo establecido por ésta, otorgando certificados de industria limpia.

En el periodo comprendido entre 1995 a 2001<sup>53</sup> hubo grandes avances como son:

- a) Se continuaron y mejoraron los programas establecidos durante los primeros tres años de gestión;
- b) Se reestructuró el programa de inspección y vigilancia que propició la aplicación de la ley con mejores resultados sobre recursos naturales tales como: los pesqueros, forestales, tráfico de flora y fauna silvestre, inspección fitosanitaria de la madera, ordenamiento ecológico, evaluación del impacto ambiental, zona federal marítimo terrestre y atención a contingencias ambientales, asimismo, se verificó el cumplimiento de las condiciones establecidas en una gran cantidad de concesiones, licencias, autorizaciones y permisos;
- c) Se realizaron alrededor de cincuenta mil inspecciones, en consecuencia, se iniciaron en contra de la PROFEPA más de siete mil procedimientos de impugnación, de los cuales, 4,989 eran recursos de revisión, 1,031 amparos y 1,107 juicios de nulidad;
- d) Se llevaron a cabo 1,010 clausuras totales y parciales a instalaciones industriales o de servicios en las que se encontraron irregularidades graves;
- e) En materia pesquera, se aseguraron más de tres mil vehículos y embarcaciones y un promedio de dos mil toneladas de producto;

---

<sup>53</sup> Idem. pp. 97 y 98.

- f) En materia forestal, los aseguramientos de madera cuyos poseedores no pudieron acreditar la legal procedencia al momento de la verificación, ascendió a noventa mil metros cúbicos y el número de vehículos asegurados ascendió a ciento veinte;
- g) En materia de vida silvestre se aseguraron más de setenta mil ejemplares de flora y fauna silvestre;
- h) En materia de impacto ambiental, se clausuraron doscientos treinta y cinco obras que se llevaban a cabo en violación a la LGEEPA y sus disposiciones reglamentarias.

Los avances en la procuración de justicia ambiental en el año 2002<sup>54</sup> se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) Se avanzó significativamente en la resolución de procedimientos administrativos instaurados en el periodo de 1992 a 2001, abatiendo el rezago en un 76.8 %, por lo que el número de resoluciones pendientes disminuyó de doce mil a dos mil setecientos setenta y seis;
- b) Se consolidó el mecanismo de conmutación de multas y se actualizaron los lineamientos jurídicos en la materia, lo que propició su atención expedita. Se recibieron 124 solicitudes de conmutación y se resolvieron 268, destacando que se atendieron todas las peticiones del 2002 y además se abatió el rezago de 144 solicitudes anteriores;
- c) Se recibieron 319 solicitudes de reconsideración de multas, resolviéndose 557, abatiéndose el rezago de 238 resoluciones de los años anteriores;

---

<sup>54</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2002. México 2003. pp. 47-50.

- d) Se resolvieron 2,222 recursos de revisión, se emitieron 998 opiniones y apoyos a procedimientos administrativos tanto a las unidades administrativas como a diversas dependencias de la Administración Pública Federal, se brindó atención a 129 particulares, informándoles sobre las dudas en relación con la aplicación de la legislación ambiental y el estado procesal de sus expedientes de recursos de revisión;
- e) Se instrumentó el Programa de Impulso a la Denuncia y Coadyuvancia Penal, y se dio seguimiento a los procedimientos penales a través de un control centralizado, para lo cual se actualizó el Sistema de Información Institucional de la PROFEPA, que permitió detectar de manera automática los procedimientos administrativos en los que se han circunstanciado hechos u omisiones probablemente constitutivas de un delito;
- f) Se presentaron 945 denuncias penales en las diferentes Agencias de la Procuraduría General de la República, de las cuales 722 correspondieron a delitos contra los recursos naturales, 59 a infracciones cometidas por fuentes de contaminación de jurisdicción federal y 64 a delitos contra la gestión ambiental, principalmente por el incumplimiento de las medidas correctivas dictadas por la PROFEPA;
- g) Se intervino en 637 juicios de nulidad ante el TFJFA; también se intervino en 101 asuntos en los que la PROFEPA fue señalada como tercero perjudicado y se intervino en 192 juicios de amparo indirectos interpuestos en contra de actos de autoridad;
- h) Se hicieron aportaciones importantes a las iniciativas de modificación de la Ley Forestal y de Aguas Nacionales, así como para la creación de las Leyes de Bioseguridad, General de Residuos, de Cuencas, de

Costas, y General para el Desarrollo Forestal Sustentable, y de reforma al Título XXV del Código Penal Federal; y

- i) Se tuvo una destacada participación en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4º, relativo al derecho que tiene toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo, así como en la expedición del Manual de Procedimientos para la Importación de y Exportación de Especies de Vida Silvestre, de Productos y Subproductos Forestales, Materiales y Residuos Peligrosos sujetos a Regulación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por lo que respecta al año 2003,<sup>55</sup> se tiene lo siguiente:

- a) Se instauraron 20,126 procedimientos administrativos a nivel nacional, de los cuales se resolvieron 22,264;
- b) Se resolvieron 4,008 recursos de revisión, confirmándose la validez del acto impugnado en 3,071 casos;
- c) Se recibieron 406 solicitudes de conmutación de multas, de las cuales se atendieron 310, reflejándose el crecimiento y fortalecimiento de la figura;
- d) Se consolidó la aplicación de la figura de los “Convenios de Restauración y/o Compensación de Daños” como una alternativa de solución de controversias jurídicas, dictaminándose 28 convenios de este tipo;
- e) Se formalizaron 329 convenios (14 de coordinación, 301 de concertación y 14 de colaboración), lográndose incrementar la coordinación, colaboración y concertación con autoridades de los tres

---

<sup>55</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2003. México 2004. pp. 35- 37.

órdenes de gobierno, en la protección y preservación de los recursos naturales;

- f) Se emitieron 278 opiniones a particulares y autoridades de los tres órdenes de gobierno sobre Leyes, Reglamentos, Convenios y Contratos en materia ambiental;
- g) Se compareció en 1,485 juicios de nulidad ante el TFJFA, en 112 se declaró la validez del acto impugnado, declarándose la nulidad en 135, de los cuales en 107 casos se declaró la nulidad para efectos;
- h) Se intervino en 300 juicios de amparo indirecto, de los cuales han sido resueltos 96, de éstos, 92 fueron favorables para la PROFEPA, asimismo, se intervino en 118 juicios de amparo directo, encontrándose actualmente 74 en trámite y 4 que ya han sido concluidos, emitiéndose el 66% a favor de la Institución;
- i) Se presentaron 918 denuncias penales a nivel nacional, determinándose 71 consignaciones, 773 denuncias estaban en trámite, 27 en reserva, en 12 se ha declarado la incompetencia, y en 35 se ha declarado el no ejercicio de la acción penal; y
- j) Se realizaron 1,175 diligencias básicas de coadyuvancia con el Ministerio Público Federal, incluyendo la ratificación de 675 denuncias, la presentación de 250 dictámenes periciales, la participación en 86 declaraciones y/o testimoniales y la presentación de 164 pruebas documentales.

En el año 2004<sup>56</sup> encontramos los avances que a continuación se citan:

- a) Se instauraron 16,575 procedimientos administrativos a nivel nacional, emitiéndose 17,871 resoluciones, de las cuales 9,420 correspondieron a procedimientos instaurados del año dos mil uno al dos mil tres;
  
- c) En materia de impugnación, se resolvieron 1,935 recursos de revisión, de los cuales se confirmó la validez del acto impugnado en 1,241 casos;
  
- d) Se emitieron 73 resoluciones por las cuales se dio cumplimiento a sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, donde se ordenaron subsanar omisiones en procedimientos administrativos;
  
- e) Se recibieron 241 solicitudes de reconsideración de multa, lográndose la atención de 245 correspondientes a 2004 y años anteriores;
  
- f) Se admitieron 621 solicitudes de conmutación de multa, de las cuales se atendieron 545 solicitudes, otorgando en 57 casos el beneficio al particular;
  
- g) Se emitieron 248 convenios de restauración y/o compensación de daños, asimismo, se formalizó y dictaminó 591 convenios (493 de concertación, 30 de coordinación, 17 de colaboración y 17 acuerdos de colaboración de auditoría), logrando la participación de los Gobiernos Federal y Estatal en el cumplimiento de actividades preventivas y correctivas;

---

<sup>56</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2004. México 2005. pp. 49-53 y 60.

- h) Se compareció en 1,295 juicios de nulidad ante el TFJFA, declarándose la validez del acto impugnado en 344 casos;
- i) Se substanciaron 162 juicios de amparo indirecto a efecto de defender la constitucionalidad de los actos dictados por la PROFEPA, resultando favorable el 86% de las sentencias emitidas. Asimismo, se intervino en 252 juicios de amparo directo, de los cuales el 89% ha sido favorable para la Procuraduría;
- j) En materia penal, se celebró el Convenio para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental así como las bases de operación para la atención, investigación y persecución de los referidos delitos, a través de estos instrumentos se agilizó la presentación de denuncias penales contra delitos ambientales y actos contra la gestión ambiental;
- k) Se presentaron 651 denuncias penales, por conductas ilícitas que se tipificaron en el texto vigente del Código Penal Federal; y
- l) Se realizaron 1,193 diligencias básicas (ratificación de denuncias, emisión de dictámenes periciales, declaración testimonial y aportación de documentos) de coadyuvancia ante el Ministerio Público Federal.

En el año 2005<sup>57</sup> se reflejó un progreso significativo en la procuración de justicia ambiental, siendo lo más relevante lo que a continuación se cita:

- a) Se resolvieron dentro de los términos de ley 1,333 de los 1,394 recursos de revisión recibidos;
- b) Se emitieron 143 resoluciones por medio de las cuales se dio cumplimiento a sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

---

<sup>57</sup> Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2005. México 2006. pp. 86-90.

- c) Se atendieron 166 de las 186 solicitudes de reconsideración de multa;
- d) Se dio respuesta a 409 de las 451 solicitudes de conmutación de multa recibidas, es decir, el 100% de lo programado para el año;
- e) Se dictaminaron 29 convenios de restauración y compensación de daños, asimismo, se formalizaron 790 convenios (13 de coordinación, 666 de concertación y 111 de colaboración), logrando el cumplimiento de las actividades preventivas y correctivas derivadas de las auditorías ambientales realizadas a instalaciones de personas físicas y morales;
- f) Se intervino en 1,143 juicios de nulidad ante el TFJFA, declarándose la validez del acto impugnado en 20.4 % de los casos resueltos (234);
- g) Se substanciaron 155 juicios de amparo directo y se recibieron 210 sentencias derivadas de amparos promovidos durante 2005 y años anteriores, siendo favorable para la autoridad ambiental el 71.4% de las resoluciones emitidas en dichos juicios;
- h) Se colaboró con el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) en el curso de formación de la primera generación de peritos en Materia Ambiental, con la finalidad de que la Procuraduría General de la República, cuente con su propia plantilla de peritos;
- i) Se presentaron ante el Ministerio Público Federal 679 denuncias, de las cuales 506 se encuentran en trámite, en 173 averiguaciones se han determinado 40 consignaciones, 36 se mantiene en reserva y en 91 indagatorias se resolvió el no ejercicio de la acción penal y;
- j) Se colaboró permanentemente con el Ministerio Público Federal, mediante la realización de 1,509 diligencias básicas de coadyuvancia.

Como se puede observar, el trabajo que ha desempeñado la PROFEPA en materia de procuración de justicia ambiental ha sido importante y significativo, puesto que prácticamente inició partiendo de cero, recordemos que antes de la creación de la Procuraduría no se contaba con instrumentos eficaces de inspección y vigilancia que permitieran detener la depredación de los recursos naturales, la incesante contaminación del medio ambiente y sus elementos, la afectación irremediable a los ecosistemas y sobre todo, con acciones tendientes a eliminar la impunidad que tanto afecta nuestro entorno, por consiguiente antes de la creación de dicha institución no se tienen registros del desempeño de la aplicación de la legislación ambiental.

Es cierto que en sus inicios la PROFEPA tuvo serios y diversos descabros en la mayoría de sus actuaciones, debido a que no contaba con las herramientas suficientes para lograr una actuación eficiente, esto se mejoró con el reforzamiento que se hizo a la legislación ambiental a través de las reformas e iniciativas de leyes con las que actualmente se cuenta ya como derecho positivo.

No obstante la dificultad latente para enfrentar los grandes retos que se presentan en materia de procuración de justicia ambiental, siguen siendo la tarea diaria y constante del referido órgano desconcentrado, hasta lograr ser una Institución fuerte, seria y comprometida con la sociedad y con el medio ambiente, buscando en todo momento la eficacia, eficiencia y legalidad de sus actuaciones ante los gobernados y autoridades de otra índole.

En apenas quince años de su existencia, la PROFEPA ha forjado una nueva visión de la justicia, enfocada a salvaguardar el derecho fundamental de los mexicanos a un medio ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo consagrado en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, ha logrado crear en los diversos sectores de la sociedad una cultura de protección y respeto al ambiente que anteriormente no existía, lo cual es trascendental y vital para asegurar un aprovechamiento, consumo y desarrollo sustentable de los recursos que permita el bienestar de las generaciones futuras, y con ello la permanencia de la vida.



## CAPITULO 3

### MARCO JURIDICO DEL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA

3.1 Conceptualización. 3.1.1. Principios que orientan al procedimiento de inspección y vigilancia. 3.1.2 Garantías individuales contenidas en el procedimiento de inspección y vigilancia. 3.1.3 Garantías de Seguridad Jurídica. 3.1.4 Garantía de audiencia y legalidad. 3.2. La inspección y vigilancia ambiental. 3.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 3.4 La supletoriedad en el procedimiento administrativo en materia ambiental. 3.5 Especificidades del procedimiento administrativo en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. 3.6. Especificidades del procedimiento administrativo en la Ley General de Vida Silvestre. 3.7 Especificidades del procedimiento administrativo en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

#### 3.1 CONCEPTUALIZACION.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la *inspección* de la siguiente manera: “(Del latín *inspectio*, *onis*). Acción y efecto de inspeccionar. Cargo y cuidado de velar sobre una cosa. Examen que hace el juez por sí mismo, y en ocasiones con asistencia de los interesados y de peritos o testigos, de un lugar o de una cosa, para hacer constar en acta o diligencia los resultados de sus observaciones.”<sup>1</sup>

Asimismo, el Diccionario en cita define a la *vigilancia* como: “(Del lat. *vigilantia*). Cuidado y atención exacta de las cosas que están a cargo de cada uno.”<sup>2</sup>

En su sentido lexicográfico las definiciones de inspección y vigilancia nos presentan una primera idea de los actos de molestia hacia los particulares. Dichos conceptos aplicados al campo del derecho ambiental constituyen un sistema que contiene un conjunto de actos jurídicos que integran a la gestión y la política ambiental, puesto que el procedimiento de inspección y vigilancia en

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Tomo IV. holostérico – ostra. 29ª Edición. Madrid. 1997. p.757.

<sup>2</sup>Ibidem, Tomo VI. semitrino – zurubí. p.1352.

materia ambiental se presenta como un instrumento de control de la legislación ambiental.

En este sentido Raúl Brañes refiere lo siguiente: “Por instrumentos de “comando y control” se entiende el conjunto de regulaciones que prescriben conductas apropiadas para la consecución de los fines de la política ambiental, así como los mecanismos establecidos en esas regulaciones para su aplicación, incluso de una manera coactiva.”<sup>3</sup> Su objetivo es asegurar la aplicación de la política ambiental y sus instrumentos, así como de las disposiciones jurídicas en materia ambiental.

“Como se sabe, el derecho es una técnica social específica, que procura inducir a los seres humanos a comportarse de una determinada manera. Lo específico de esa técnica consiste precisamente en la amenaza de una consecuencia jurídica, generalmente una sanción que puede incluso aplicarse mediante la fuerza para quienes adecuen su conducta a lo prescrito por el derecho y, por tanto, generan un conflicto jurídico.”<sup>4</sup> Con esto se entiende un sistema normativo del que se infiere enunciados y consecuencias, de las cuales se tiene alguna o algunas sanciones previstas en la legislación ambiental.

Por su parte Miguel Acosta Romero nos dice que el acto de inspección y vigilancia es “una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones generalmente ejecutivas y se propone satisfacer el interés general.”<sup>5</sup> De lo cual podemos desprender, que los actos de inspección y vigilancia son actos administrativos sujetos a los requisitos de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, dentro del principio del debido proceso que involucra la garantía de audiencia y de defensa.

---

<sup>3</sup> BRAÑES, Raúl. Ob.cit. p. 200.

<sup>4</sup> Ibidem. p. 252.

<sup>5</sup> ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1981. pp. 356-357.

Para Narciso Sánchez Gómez, los actos inspección y vigilancia ambientales son: “el conjunto de actos de derecho público que llevan a cabo las autoridades administrativas en tal materia en el domicilio, local, establecimiento, bodegas, fábricas, negocios, medios de transporte, instalaciones, bienes, insumos o substancias de propiedad o posesión de las personas públicas o privadas, con el fin de investigar, vigilar y comprobar si se están cumpliendo o no las normas sobre equilibrio ecológico y de protección al ambiente, para que de esta forma se puedan dictar medidas de seguridad, o imponer sanciones por infracciones a los preceptos jurídicos respectivos.”<sup>6</sup>

Por nuestra parte, consideramos que los actos de inspección y vigilancia que realiza la PROFEPA en el ámbito de sus atribuciones, son actos de autoridad que constituyen un instrumento correctivo y preventivo dentro del esquema del derecho ambiental, que otorga a dicho órgano desconcentrado la representación del poder sancionador del Estado, para hacer cumplir la legislación ambiental, aplicando las sanciones a aquellos gobernados que no adecuen sus conductas al marco legal del ambiente.

### 3.1.1 PRINCIPIOS QUE ORIENTAN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INSPECCION Y VIGILANCIA.

Para contextualizar el tema de estudio haremos referencia a los principios generales del derecho, que sirven de criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación, que expresados en reglas y aforismos, tienen virtualidad y eficacia propias con independencia de las normas formuladas en el plano positivo.

Su carácter de criterios fundamentales, deriva de expresar principios de justicia de valor elemental y naturaleza objetiva. Y su condición de fuente informativa del ordenamiento explica que puedan adoptar peculiaridades, que, sin romper su tónica general y abstracta, disciplinan la estructura jurídica de un determinado grupo humano y social. Dichos principios, pueden ser utilizados como dogmas, sin embargo no son, ciertamente, verdades absolutas de

---

<sup>6</sup> SANCHEZ Gómez, Narciso. Ob.cit. p. 279.

acuerdo con la ciencia jurídica, pero su más pura esencia responde a una general aspiración que se traduce, en la órbita jurídica, en una política de desenvolvimiento y realización de su contenido que es lo que les da utilidad.

En la doctrina y jurisprudencia, los principios generales se emplean como instrumentos de cualquier fin. Invocados reiteradamente como freno al poder legislativo para reclamar la homologación de la ley por aquéllos, que alcanzan su máximo valor. La aplicación de principios en el derecho mexicano en cuanto principios informadores han sido limitados como subsidiarios de la ley y en alguno de los casos se recogen en las sentencias de los juzgadores.

Respecto de los principios generales del derecho se ha desarrollado una polémica acerca de si ellos son extraños o externos al derecho positivo, o si son parte de él. Según la posición de la Escuela del derecho racional naturalista, hoy ya superada, los principios serían principios de un derecho natural entendida como orden jurídico separado del derecho positivo. Según la doctrina positivista, también ya superada o al menos en vías de superación, los principios mencionados serían una parte del derecho positivo que no podrían imponer una obligación que no fuera sancionada por el mismo ordenamiento positivo; de aquí que se concluye que cada ordenamiento positivo tiene sus particulares principios generales y que no existen principios jurídicos de carácter universal.<sup>7</sup>

A continuación haré mención a los principios que están referidos a los fines garantistas en el derecho.

- Principio de retributividad.
- Principio de legalidad.
- Principio de necesidad.
- Principio de lesividad.
- Principio de materialidad y exterioridad de la acción.
- Principio de jurisdiccionalidad.

---

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Álvaro Bunster, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2° Edición. Editorial Porrúa. México 1987. p. 2542.

- Principio de la carga de la prueba o de la verificación.
- Principio del contradictorio o de refutación.

Ha escrito algún destacado autor, “que los principios generales del Derecho hay que concebirlos no ya como el resultado recabado a posteriori de un árido procedimiento de sucesivas abstracciones y generalizaciones”<sup>8</sup>, sino como sumas de valorizaciones normativas, principios y criterios de valoración que, constituyendo el fundamento del orden jurídico tienen una función genética respecto de las normas singulares.

### 3.1.2 GARANTIAS INDIVIDUALES CONTENIDAS EN EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCION Y VIGILANCIA.

El término “garantías individuales” ha sido reconocido por la mayor parte de la doctrina mexicana como el concepto clásico que utiliza la constitución en el encabezado de su primera parte; sin embargo, autores como el maestro Fix Zamudio han demostrado en sus trabajos que el concepto de *garantía* no puede ser equivalente al de un derecho, si no tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios o valores fundamentales.

Por ello, es necesario establecer la diferencia que existe entre los conceptos de derechos fundamentales, garantías individuales y sociales y derechos humanos, ya que no son equivalentes ni se pueden utilizar indistintamente.

El término “derechos fundamentales” aparece en Francia a finales del siglo XVIII que culmina con la expedición de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789,<sup>9</sup> este tipo de derechos fundamentales han sido objeto de un sin número de definiciones de destacados autores extranjeros, principalmente europeos, de los que podemos citar al Juez Luigi Ferrajoli que sostiene que los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres

---

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico ESPASA. Editorial ESPASA Calpe S.A., Madrid, 1998. p. 794.

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel. Los Derechos Fundamentales en México. Editorial Porrúa. México 2005 p. 8

humanos en cuanto dotados del estatus de persona, de ciudadano o de personas con capacidad de obrar.”<sup>10</sup>

Una vez puesta esta definición, podemos ir acercándonos al concepto de los derechos humanos que son considerados una categoría más amplia y que en la práctica se suelen utilizar con menor rigor jurídico que la de los derechos fundamentales, así tenemos que desde el punto de vista filosófico, son principios rectores que configuran la visión del ser humano en la filosofía contemporánea. Tales principios se consideran atributos inherentes a la persona, de ahí que su negociación conduzca a la negociación de la persona en sí misma considerada. De acuerdo con esta concepción, los derechos humanos son derechos subjetivos.<sup>11</sup> De hecho la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos, se une cuando los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados.

Una vez hechas estas precisiones, nos resta señalar el concepto de garantía, partiendo de la idea de que no es lo mismo que un derecho fundamental.

Para Ferrajoli, las garantías, en una primera acepción serían las obligaciones derivadas de los derechos; de esta forma, pueden haber garantías negativas y garantías positivas, las primeras obligarían a abstenerse por parte del Estado y de los particulares respecto de algún derecho fundamental, mientras que las segundas generarían obligaciones de actuar positivamente para explicar con las expectativas que deriven de algún derecho. En ese sentido, podemos comprender que las garantías primarias son precisamente las obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos subjetivos establecidos en algún texto normativo; por su lado, las garantías secundarias son las obligaciones que contienen los órganos jurisdiccionales de aplicar la sanción o declarar la nulidad cuando constaten en el primer caso, actos ilícitos,

---

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del más Débil. Madrid, Trotta. 1999. p. 37.

<sup>11</sup> GALVIS Ortiz, Ligia. Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI. Editorial Aurora. 3° Edición. Bogotá, Colombia 2005. p. 63.

y en el segundo, que violan los derechos subjetivos y por tanto, violan también las garantías primarias.<sup>12</sup>

En el derecho mexicano, la doctrina desarrollada por los autores que acabamos de explicar, ha destacado la confusión entre los derechos fundamentales y las garantías individuales, misma que podemos observar en la siguiente tesis aislada:

**GARANTIAS INDIVIDUALES.** No son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional para salvaguardar éstos. Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículo 14 y 16 constitucionales, como son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros, es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.

Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, octubre de 1996, 9° época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis I. VI. C 28 k. página 547.

Finalmente, nosotros vamos a aceptar el concepto de garantías individuales como aquéllos mecanismos establecidos en el artículo 14 y 16 constitucionales que salvaguardan a los derechos fundamentales del gobernado, es decir, a las garantías individuales.

### 3.1.3 GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA.

Como ya lo hemos mencionado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos subjetivos (derechos fundamentales) de los mexicanos, mismos que deben ser respetados de manera irrestricta por las autoridades. Dentro de estos derechos subjetivos, se encuentra el de

---

<sup>12</sup> FERRAJOLI, Luigi. ob.cit. p. 40.

seguridad jurídica, que a su vez se traduce en una de las garantías más importantes dentro de nuestro sistema jurídico.

La seguridad jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir alguna afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la propia Constitución y en las leyes secundarias; en palabras del maestro Ignacio Burgoa, las garantías de seguridad jurídica se definen “como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos”<sup>13</sup>

Por su parte, Alberto del Castillo del Valle define a las garantías de seguridad jurídica como “los medios jurídicos de protección de los derechos del hombre, que dan certidumbre al derecho, y que rigen sobre todas las autoridades estatales y en todas las materias.”<sup>14</sup>

En conclusión, podemos afirmar que las garantías de seguridad jurídica representan la protección de los derechos de mayor valía que poseen los gobernados, ya que propician que la autoridad, cualquiera que ésta sea, adecue su actuación dentro de un marco de respeto y legalidad, generando así certidumbre en la emisión de sus actos y en consecuencia, desarrollando su actividad dentro de un estado de derecho.

#### 3.1.4 GARANTIAS DE AUDIENCIA Y LEGALIDAD.

La garantía de audiencia se encuentra regulada por el artículo 14 Constitucional, en su párrafo segundo. Conforme a dicho precepto, esta garantía corresponde a la fórmula estadounidense del “debido proceso legal”.

---

<sup>13</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 36ª Edición. México, 2003, p. 504.

<sup>14</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. Garantías del Gobernado, 2ª Edición, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2005, p. 336.

La garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades estatales la obligación, frente al particular, de ejecutar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia para poder llevar a cabo el acto de privación pretendido, estos es, las autoridades de cualquier índole tienen el deber de oír a las personas que exponen, reclaman, soliciten o controviertan los actos de autoridad.<sup>15</sup>

La garantía de legalidad contenida en el artículo 16 Constitucional, supone el sometimiento pleno de la administración a la ley y al derecho, la sujeción de la administración al bloque normativo. El principio de legalidad implica en primer lugar, la supremacía de la constitución y de la ley, como expresión de la voluntad general frente a todos los poderes públicos. Además, el principio de legalidad implica la sujeción de la administración a sus propias normas y reglamentos.

Por razones de método y con la finalidad de enfocarnos al tema que nos ocupa, procederemos a realizar un breve análisis de los elementos jurídicos contenidos en las garantías de audiencia y de legalidad, que deberán cubrirse en el procedimiento de inspección y vigilancia a la luz de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

El párrafo segundo del artículo 14 Constitucional establece lo siguiente:

**“Artículo 14. (...)**

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y

---

<sup>15</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo I. 2º Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México 2004. p. 423.

conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

(...)” (sic)

En este párrafo básicamente se prevé “la exigencia de que las autoridades cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y, aunque tal precepto se refiere a los procedimientos seguidos ante tribunales, la interpretación sistemática que al respecto se ha hecho, ha determinado que dicha exigencia vincula a todas las autoridades, ya que cuando el dispositivo referido alude a los tribunales, ello no implica solamente a los órganos jurisdiccionales sino también a los administrativos; y en segundo término el procedimiento no necesariamente será el judicial, sino todo aquel que se tramite en forma de juicio, por lo que en tal concepto queda incluido todo procedimiento administrativo.”<sup>16</sup>

Para el Maestro Burgoa, la garantía de audiencia prevista en el referido artículo 14, “se integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origina el juicio. Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas.”<sup>17</sup>

En este sentido, el juicio previo exige que antes de que se prive a una persona de uno de sus bienes jurídicos, la autoridad substancie un juicio en el que se le permita al gobernado defenderse, evitando así privaciones arbitrarias; por lo que una vez que haya sido oído y se haya dirimido la controversia por medio de una resolución, podrá privársele de algún derecho, siempre y cuando sea procedente a través de la aplicación de la norma jurídica al caso concreto.

---

<sup>16</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. ob. cit. p. 224.

<sup>17</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. ob. cit. p. 537.

La garantía que se refiere a que el juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, implica la obligación de que las etapas que componen aquel deben ser seguidas ante los órganos de gobierno, que tienen la función de dicción del derecho, o que puedan desarrollar actividades propias del poder judicial, a pesar de no tener la calidad de tribunal. De tal suerte que son tribunales previamente establecidos, los judiciales, los administrativos y los laborales o del trabajo, y por una ficción jurídica, se equiparán a la calidad de tribunales previamente establecidos, las autoridades administrativas que entre sus funciones tienen las de dirimir controversias contenciosas.<sup>18</sup>

Respecto a las formalidades esenciales del procedimiento, cabe señalar que son aquellas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que de manera genérica se traducen en los siguientes requisitos: “a) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; b) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; c) la oportunidad de alegar y d) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse éstos requisitos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”<sup>19</sup>

Finalmente, la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origina el juicio, consiste en la necesidad de que el juicio previo que debe seguirse, se substancie conforme a las leyes dictadas con anterioridad al juicio mismo, con lo que se reafirma la garantía prevista en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional que alude a la irretroactividad de la ley.<sup>20</sup>

El artículo 16 constitucional en sus párrafos primero, octavo y undécimo, establece lo siguiente:

---

<sup>18</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. ob. cit. p. 373.

<sup>19</sup> Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo II, Diciembre de 1995, p. 133, Tesis P./J.47/95, Rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA AL ACTO PRIVATIVO”.

<sup>20</sup> DEL CASTILLO del Valle, Alberto. ob. cit. p. 380.

**“Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

(...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos.” (sic)

Sin duda alguna el artículo 16 constitucional en su primer párrafo establece una de las garantías de seguridad jurídica más trascendentes dentro de nuestro sistema jurídico, ya que obliga a las autoridades, cualesquiera que éstas sean, a que en sus relaciones con los gobernados, respeten el estado de derecho al emitir solamente aquellos actos que la ley prevé y que les faculta que emitan.

En efecto, la garantía de legalidad constriñe a las autoridades a fundar todos sus actos en las disposiciones jurídicas aplicables al caso de que se trate, por lo que implícitamente contiene el principio general del derecho, que establece que las autoridades solamente pueden hacer lo que la ley les permite hacer.

En este orden de ideas, podemos advertir que el párrafo en estudio contiene tres condiciones que las autoridades deben cumplir para así poder actuar dentro del margen de legalidad, dichas condiciones son las siguientes: que el acto de molestia conste por escrito; que el acto sea emitido por autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado.

Por mandamiento escrito se entiende que todo acto de autoridad debe estar inscrito en papel, a fin de que el afectado por el mismo tenga certeza del contenido de ese acto de autoridad, es decir, que tenga conocimiento de quien lo emite, por qué esa autoridad le dio nacimiento, cuál es su contenido y en qué se basa para ello. De esta manera el gobernado estará en posibilidad de acatar dicho acto, o bien, impugnarlo por la vía correspondiente.

Asimismo, el mandamiento escrito debe contener la firma autógrafa de la autoridad o servidor público que represente al órgano de gobierno del que emane el acto de que se trate, debiendo contener también el sello de la dependencia gubernativa respectiva, para que de esta manera el acto tenga validez y adquiera la condición de documento público, dando certeza desde luego al gobernado.

En tratándose de la condición de autoridad competente, la misma se refiere a la obligación que tienen las autoridades para emitir únicamente los actos que se encuentren comprendidos dentro del cúmulo de facultades que la Constitución, las Leyes y demás ordenamientos legales conceden a favor de éstas.

En relación al requisito de fundamentación y motivación legal, podemos afirmar que la primera implica la cita de los preceptos legales sustantivos y adjetivos en que se apoya la determinación adoptada; del mismo modo, la segunda implica los razonamientos lógico jurídicos sobre la causa, origen o procedencia que consideró la autoridad para determinar que el caso concreto se ajusta a una hipótesis normativa preestablecida, siendo necesario, además, la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Por razones de método y a efecto de que se comprenda mejor el análisis del párrafo octavo y décimo primero del precepto legal en estudio, abordaremos primero este último.

En el párrafo undécimo del multicitado artículo 16 de nuestra Ley suprema, se establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, sin embargo, tales visitas deben sujetarse a lo dispuesto en el párrafo octavo del dispositivo constitucional en cita, ya que establece las reglas a las que está sujeta la actuación de la autoridad administrativa por lo que a la visita domiciliaria se refiere.

En efecto, el párrafo octavo del referido precepto legal prevé que las referidas autoridades puedan ingresar al domicilio de un gobernado a través de un acto de autoridad denominado visita domiciliaria. Dicho acto es susceptible de llevarse a cabo siempre que se cumplan con determinados requisitos indispensables para ejecutarlo.

Las autoridades administrativas pueden realizar visitas domiciliarias, siempre y cuando se expida una orden escrita en la cual se determine la práctica de dicha visita, misma que debe contener los requisitos de la orden de cateo, de tal suerte que el gobernado afectado pueda saber con toda precisión el contenido del acto de autoridad y cuales son las atribuciones de la autoridad administrativa en este rubro.

Aunado a lo anterior, la orden debe emanar precisamente de una autoridad administrativa, misma que la llevará a cabo, en consecuencia, dicha autoridad debe contar con la competencia para ejecutar y desahogar el acto en cuestión.

Además, la visita domiciliaria debe tener por objeto que la autoridad se cerciore que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, o que se cumplieron las disposiciones fiscales respectivas, tal y como lo dispone el párrafo undécimo del artículo 16 constitucional. Por lo anterior se colige que existen dos tipos de visitas domiciliarias, es decir, por un lado las que se

refieren exclusivamente a la verificación sobre el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, y por el otro, las que tienen por objeto cerciorarse de que los gobernados hayan cumplido con las obligaciones de carácter fiscal a su cargo. No obstante lo anterior, nosotros abordaremos únicamente lo concerniente a las primeras.

Antes de abundar sobre lo que se debe entender por reglamentos de policía, es necesario definir el concepto de policía, entendiéndose por tal “los diversos aspectos de vigilancia, control y coerción del ejercicio del poder público”.<sup>21</sup>

Para el maestro Rafael Martínez Morales, el concepto de policía se refiere al buen orden y la guarda en las ciudades y repúblicas, mediante el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que se han dictado para el mejor gobierno.<sup>22</sup>

Andrés Serra Rojas nos dice que “la policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública”.<sup>23</sup>

Derivado de los conceptos antes expuestos, es conveniente precisar que también existe el concepto de policía administrativa, entendiéndose ésta como la facultad del Estado, o de la Administración Pública, para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, la confianza, la moral, la estética y la economía, aspectos todos ellos de carácter público, así como la seguridad social.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. ob. cit. p. 179.

<sup>22</sup> MARTÍNEZ Morales, Rafael. Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos, 3ª Edición, Ed. Oxford. México, 2003, p. 126.

<sup>23</sup> SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, t. II, 14ª Edición, Ed. Porrúa, México 2000. p. 455.

<sup>24</sup> ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Vol. I, 4ª Edición. Ed. Porrúa. México, 2001. p. 768.

La policía administrativa abarca, desde un punto de vista general a todos los órganos del Estado que realizan funciones específicas de prevenir infracciones o actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada materia.

Derivado de las facultades de policía con las que cuentan las autoridades administrativas, en estricto sentido existen los reglamentos de policía, cuya función es reglamentar la actuación de los particulares respecto del ejercicio de los derechos fundamentales que comprenden las garantías individuales, como la libertad y la propiedad. Sin embargo, en sentido amplio es menester aclarar que, no obstante la Carta Fundamental prevé este tipo de ordenamientos, mediante los cuales el Ejecutivo regula las actividades de los particulares, los mismos deben estar sujetos a la existencia de una Ley previa, eficaz y vigente, dejando a aquéllos la tarea de establecer los detalles respecto de la aplicación de la Ley a la que se encuentran sujetos.

Ahora bien, en razón de lo antes expuesto, es evidente que la visita domiciliaria no puede tener otro objeto y finalidad que alguno de los ya referidos, ya sea el verificar los reglamentos sanitarios y de policía, o bien, comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Adicionalmente, la autoridad que practique la visita domiciliaria debe sujetar su proceder a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para la práctica de un cateo.

En esta tesitura la autoridad administrativa que pretenda emitir una orden de visita domiciliaria deberá observar y respetar los siguientes lineamientos: a) que la orden especifique el objetivo de la visita; b) que se establezca con precisión el domicilio que habrá de visitarse; y c) que se levante un acta circunstanciada en presencia de dos testigos.

En aras de respetar el principio de legalidad, debe tenerse como condición para que se pueda librar una orden de esta naturaleza, que una Ley o reglamento administrativo contemple la posibilidad de que se practique la

visita y que, en esas condiciones se actualice el supuesto normativo respectivo, a fin de que quien emita esa orden, sea el funcionario facultado por la ley o reglamento aplicable al caso concreto.

Así tenemos que, en razón de que el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental es un procedimiento de carácter administrativo, la autoridad facultada para ejecutar el mismo, debe cumplir con las garantías de seguridad jurídica que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con las formalidades esenciales que la ley de la materia impone, ello con la finalidad de brindar a los gobernados afectados en su esfera jurídica, la certidumbre de que tal actuación cumple con las condiciones legales preestablecidas, evitando así los abusos de autoridad.

En consecuencia, la observancia del procedimiento administrativo representa por un lado, una garantía constitucional, y por otra parte, garantiza la satisfacción del interés público a través de la pronta adopción de medidas decisivas por parte de los órganos administrativos, ya que el procedimiento en comento se instaura para el beneficio y protección del medio ambiente que por supuesto, impacta de manera positiva y directa en la salud y bienestar de todos los gobernados, contribuyendo de esta manera al cumplimiento del derecho fundamental prevista en el artículo 4º Constitucional párrafo cuarto, que establece: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”* En efecto, como anteriormente se señaló, el procedimiento de inspección y vigilancia es un instrumento que tiene por objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental a fin de garantizar el derecho a un medio ambiente adecuado.

### 3.2 LA INSPECCION Y VIGILANCIA AMBIENTAL.

Para abordar el tema de nuestro interés, es necesario identificar dentro de los derechos fundamentales conocidos como garantías individuales en el derecho mexicano, al derecho a un medio ambiente adecuado de las personas, como ya se señaló, previsto en el artículo 4º constitucional. Este derecho fundamental, siguiendo el pensamiento de los autores constitucionalistas

citados en los apartados anteriores, debe ser “garantizado” por el Estado, cubriendo los requisitos y elementos de existencia y validez de los actos administrativos contenidos en la Constitución y la legislación ambiental, así como la ley en materia de procedimiento administrativo.

En este sentido, los actos de inspección y vigilancia que realiza la PROFEPA están revestidos de formas legales que desde luego, son necesarias para desarrollar la actividad de la Administración Pública. En otras palabras, el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia se constituye en etapas, en las que se generan diversos trámites y formalidades, con el único fin de producir un determinado efecto dentro de un margen de legalidad y eficacia, pero que a su vez afectan la esfera jurídica de los gobernados.

Tomando en consideración que el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia en materia ambiental está supeditado al ejercicio de las funciones que la PROFEPA tiene como autoridad encargada de vigilar el debido cumplimiento de la propia normatividad, y que en consecuencia dicho ejercicio implica la emisión de actos de autoridad, es lógico que éstos “se encuentren sujetos al cumplimiento de requisitos que, al estar previstos en la Constitución Federal, se traducen en las garantías de seguridad jurídica que salvaguardan los demás derechos fundamentales del gobernado, en razón de que aquéllos representan limitaciones a la actuación de la autoridad”.<sup>25</sup>

Bajo estas consideraciones, es evidente que el procedimiento de inspección y vigilancia debe ceñirse a los lineamientos y directrices que establece la Ley fundamental de nuestro país, es decir, a lo que disponen los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el artículo 14 se consagran las más importantes garantías de seguridad jurídica, “ya que en él se implican cuatro fundamentales garantías individuales que son: la de irretroactividad legal (párrafo primero), la de

---

<sup>25</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. ob. cit. p. 223.

audiencia (párrafo segundo), la de legalidad en materia penal (párrafo tercero) y la de legalidad en materia civil y administrativa (párrafo cuarto),”<sup>26</sup> las cuales son indispensables para dar firmeza y eficacia a los demás derechos fundamentales de la persona establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados y Convenios Internacionales suscritos y ratificados por los órganos competentes del Estado Mexicano.

El artículo 16 constitucional contiene la garantía de legalidad, la cual debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica.

Estas formalidades esenciales del procedimiento se recogen en un principio en la LGEEPA, para luego homogenizar el procedimiento de inspección y vigilancia con la expedición de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (LFPA). No obstante que la LGEEPA en el desarrollo de su actualización ha fortalecido el procedimiento de inspección y vigilancia creando a lo que nosotros hemos llamado “*Especificidades del Procedimiento de Inspección y Vigilancia en Materia Ambiental*”, de los cuales, a continuación haremos un análisis detallado.

### 3.3 LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Antes de entrar al estudio del procedimiento de inspección y vigilancia, previsto en el Título Sexto de la LGEEPA en el que se encuentra previsto el objeto de nuestro estudio, específicamente en el apartado denominado “Sanciones Administrativas”, es importante destacar que dicha ley fue publicada en el DOF el 28 de enero de 1988, substituyendo así a la Ley Federal de Protección al Ambiente vigente desde 1982.

---

<sup>26</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. ob. cit. p. 505.

En su origen, dicho procedimiento de inspección y vigilancia, garantizaba el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento administrativo acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, fue el primer marco de referencia para evaluar el cumplimiento de las garantías de audiencia y legalidad en los actos emitidos por la autoridad ambiental; no obstante este procedimiento de inspección y vigilancia, tal y como se encuentra regulado en la actualidad, ha sido producto de la transición que ha sufrido el mismo, específicamente en tres momentos, esto es, las modificaciones que se hicieron a la LGEEPA el 13 de diciembre de 1996, el 31 de diciembre del año 2001 y la del 07 de diciembre del año 2005.

En efecto, la LGEEPA antes de las modificaciones de 1996, establecía un procedimiento de inspección y vigilancia basado únicamente en los preceptos constitucionales aplicables a éste, es decir, en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, dada la naturaleza de la materia ambiental, se requería de una regulación más específica y detallada que brindara mayor eficacia al mismo y de esta manera la PROFEPA efectuara sus atribuciones dentro del margen de la seguridad jurídica.

Las reformas del 13 de diciembre de 1996 de la LGEEPA, en cuanto al Título VI, fueron numerosas y de gran relevancia, destacando que dichas reformas obedecieron en gran medida a la publicación de la LFPA publicada en el DOF el 4 de agosto del año 1994, la cual tuvo como principal objetivo, unificar en un solo ordenamiento todos los procedimientos administrativos de carácter federal existentes y que se desenvolvían en los diferentes ámbitos materiales de la administración pública federal, en consecuencia, las leyes aplicadas en sede administrativa fueron modificadas a fin de adecuarse a la referida Ley Federal en cuanto al procedimiento, incluyendo los ordenamientos ambientales.

Cabe destacar que dentro de las modificaciones a la LGEEPA se establece la supletoriedad de la LFPA y ésta a su vez se suple con el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), con el efecto de hacer congruente y

homogéneo el procedimiento de inspección y vigilancia regulado en la LGEEPA. De esto hablaremos más adelante para entender cómo opera el carácter de “suplencia” de ambos ordenamientos.

Otra de las reformas que se efectuaron a la LGEEPA en 1996, son las referentes a incluir dentro de las facultades de la SEMARNAT, la consistente en realizar actos de inspección y vigilancia en zonas marinas; la obligación de los inspectores de portar el documento oficial que los acredite como tales; la emisión de una orden de inspección teniendo la obligación aquéllos de identificarse con la persona con la que en su caso atiende la visita de inspección; el establecimiento de medidas correctivas y medidas de seguridad, así como la aplicación de sanciones administrativas.

Las modificaciones a la LGEEPA en el año 2001, se realizaron a fin de reforzar la regulación de las visitas de inspección y los medios alternativos de solución del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia (Convenio de Restauración de Daños), así como el establecimiento de medidas de seguridad, dotando de mayores herramientas administrativas a la PORFEPA, con el propósito de hacer eficaz la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.

Finalmente, las modificaciones que sufrió la LGEEPA en el año 2005, básicamente estuvieron enfocadas a las diligencias de notificación, con mayor reforzamiento en las personales, que cubren los requisitos formales de la legalidad en las garantías de audiencia y de defensa, brindando mayor seguridad jurídica a los inspeccionados.

Dicho lo anterior, procederemos a analizar el procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, el cual, como en un principio lo mencionamos, se encuentra regulado en el Título Sexto de la LGEEPA, mismo que consta de siete capítulos, sin embargo, y considerando que nuestro objeto de estudio se refiere específicamente a la “conmutación de la multa” en materia ambiental, únicamente nos referiremos a los primeros cuatro capítulos que

conforman el referido apartado, ya que es dentro de éstos, en donde nuestro objeto de estudio se encuentra previsto.

En el Capítulo I se establecen las disposiciones generales, de tal manera que el artículo 160, establece que éstas se aplicarán en los siguientes rubros: a) Actos de Inspección y Vigilancia, b) Ejecución de Medidas de Seguridad, c) Determinación de Infracciones Administrativas y de Comisión de Delitos y sus Sanciones, y d) Procedimientos y Recursos Administrativos. Asimismo, se precisa que dichas disposiciones se aplicarán siempre y cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por la LGEEPA, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones en relación con las materias de que trata dicha ley, con lo cual se recoge el principio del carácter especial de la legislación cuando ésta pueda regular de manera específica a la materia forestal, pesca, residuos peligrosos, vida silvestre, entre otras.

Los asuntos de competencia Federal los encontramos en el artículo 5º de la LGEEPA, por lo que siempre que se realicen actos de inspección y vigilancia en las materias previstas en dicho precepto legal, se estará a las disposiciones establecidas en el Título Sexto del multicitado ordenamiento legal, aún cuando exista asunción de funciones de éstas atribuciones a través de los acuerdos de coordinación que celebre la Federación con los Estados, conforme a los requisitos establecidos en la propia LGEEPA.

El mismo artículo en su párrafo segundo señala que la LFPA y la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se aplicarán supletoriamente a las disposiciones contenidas que regulan las diversas materias previstas en la LGEEPA. Esta disposición va quedando en desuso a través de las diversas reformas a la LGEEPA, ya que con éstas se ha tratado de cubrir en su totalidad los requisitos y elementos esenciales del procedimiento administrativo regulados en la LFPA.

Del mismo modo, en el párrafo tercero se indica que la LGEEPA se aplicará supletoriamente a las disposiciones de las leyes especiales que regulen materias contenidas en aquélla. Con esto, se interpreta que la

aplicación de la ley especial sobre la ley general se aplicará en los casos concretos en que la materia especial disponga de formalidades específicas según la materia de que se trate (forestal, pesca, vida silvestre, residuos, agua, etc.)

En el Capítulo II se encuentra prevista la inspección y vigilancia, por lo que el artículo 161 indica que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la encargada de llevar a cabo los actos de inspección y vigilancia respecto del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LGEEPA, así como las que deriven de ésta. Esta función de “fiscalización”, la ejerce a través de su órgano desconcentrado denominado PROFEPA, cuyas atribuciones están conferidas a un Procurador, mismas que se establecen en el artículo 118 del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

En tal virtud, es la PROFEPA, la autoridad de control de la legalidad en materia ambiental, ya que puede ejercer sus facultades de inspección y vigilancia no únicamente afectando la esfera de los gobernados, sino también la esfera jurídica de las diferentes Dependencias, Órganos e Instituciones que conforman la Administración Pública Federal, Local y Municipal, derivado de la facultad de la SEMARNAT establecida en el artículo 32 Bis fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la que corresponde vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática y, pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes.

También, la PROFEPA es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en las zonas marinas mexicanas, conjuntamente con la Secretaría de Marina, las cuales coordinan sus acciones para realizar actos de inspección y vigilancia, en su caso, imponer las sanciones que procedan por violaciones a las disposiciones de la LGEEPA, con lo cual se da la utilización eficiente de los recursos materiales necesarios para realizar dicha función, advirtiendo además, que se dota a la Secretaría de

Marina de una facultad extraordinaria consistente en inspeccionar, vigilar y en su caso sancionar a quien infrinja la normatividad ambiental.<sup>27</sup>

En los artículos 162 y 163, se puntualiza que las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de la LGEEPA, es decir, la PROFEPA a través de inspectores adscritos a las diversas unidades administrativas que componen la estructura orgánica de dicho órgano desconcentrado, podrán realizar las visitas de inspección, destacando que el personal en comento deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, esto es, que cuenten con las credenciales vigentes debidamente expedidas y signadas por el servidor público facultado para ello, que los habilite legalmente para realizar la inspección o verificación encomendada.

De la misma manera, deberán contar con la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia, dando así al gobernado afectado en su esfera jurídica con motivo de la ejecución de ese acto de autoridad, certeza jurídica en virtud de que se cumple con las garantías de seguridad establecidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna y a las cuales nos hemos referido anteriormente.

Ahora bien, el mismo artículo 163, en cumplimiento a lo preceptuado en los preceptos constitucionales aludidos, precisa que se deberá mostrar la orden respectiva a la persona con quien se entienda la diligencia, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos, y en caso de negativa o que los designados no acepten fungir como tales, o bien, que en el lugar a inspeccionar no se encuentre persona alguna que pueda fungir con carácter de testigo, los inspectores podrán designarlos, situación que desde luego deberá hacerse constar en el acta administrativa

---

<sup>27</sup> CARMONA Lara, María del Carmen. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y Concordancias, Editada por PROFEPA-UNAM. México, 2003, p. 683.

(acta de inspección) que al efecto se levante, enfatizando dicho precepto que tal circunstancia no invalidara los efectos del acta de visita de inspección.

Resulta trascendente mencionar que además de los requisitos constitucionales a los que debe ceñirse la autoridad ambiental en la emisión de una orden de inspección, existen otros requisitos que son imprescindibles en la ejecución de dicho acto, tales como: que la orden esté impresa, que se utilice un sólo tipo de letra, que cuente con la firma autógrafa del servidor público facultado para ello, destacando que no se deben dejar espacios para llenar, señalando expresamente el nombre de la persona física o moral a inspeccionar, fundamentar correctamente las visitas de inspección, ya sean ordinarias o extraordinarias, la cual obviamente deberá relacionarse con la materia a inspeccionar y/o verificar, señalando también la relativa a la competencia de la autoridad que emita la orden.

También es muy importante que se indique el domicilio exacto de la persona a inspeccionar (Calle, número, Colonia, Municipio, Km., Localidad, Playa, Coordenadas, etc.), evitando así la emisión de ordenes de inspección genéricas para empresas establecidas o predios particulares, corrigiéndose de esta manera, la falta de precisión del domicilio exacto, así como ordenes de inspección genéricas por la falta de delimitación del lugar o zona a inspeccionar.

La visita de inspección (visita domiciliaria) debe ceñirse a lo estrictamente señalado en la orden de inspección como objeto de la misma, en virtud de que el procedimiento que se instaure con motivo de ésta, habiéndose excedido el objeto señalado, propiciará que el acto se encuentre viciado de origen. Es necesario que en dicho objeto se especifique el articulado preciso que contiene las disposiciones jurídicas o las autorizaciones específicas a verificar, pues no basta con la cita general de la normatividad aplicable al caso concreto, dejando en claro que los inspectores pueden verificar instalaciones, documentos, actividades, etc., siempre y cuando nunca vayan mas allá de lo señalado en la orden.

No se omite señalar que una orden de inspección, sólo tiene una vigencia de 10 días hábiles contados desde la fecha de su emisión (artículo 32 LFPA), por lo que una vez transcurrido dicho plazo, la misma se extinguirá de pleno derecho en los términos del artículo 11 fracción III de la LFPA.

La LGEEPA en su artículo 164 primer párrafo, precisa que en toda visita de inspección se levantará acta, en la que se hará constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia. Además, señala que las actas deberán ceñirse a lo dispuesto en el artículo 67 de la LFPA, el cual establece que en las actas se hará constar: I. Nombre, denominación o razón social del visitado; II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivo (orden de inspección); V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; VII. Datos relativos a la actuación; VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo. Si se negarán a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

El precepto legal en comento, en su párrafo segundo, establece que concluida la inspección se dará oportunidad al visitado para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado. El derecho que se otorga al inspeccionado en este precepto es de gran utilidad, en razón de que en la mayoría de las ocasiones las personas con las que se entienden las visitas de inspección, no cuentan en el momento con la información, documentación, permisos, concesiones o licencias que acrediten el cumplimiento a las disposiciones ambientales que la autoridad se encuentra verificando, por lo que

podrá presentarlas antes del cierre formal de la visita de inspección, mismas que serán consideradas para desvirtuar los hechos u omisiones asentados en el acta, situación que desde luego dará lugar a la conclusión de la visita de inspección, con la emisión del acuerdo respectivo.

En el artículo 165 se establece la obligación de que la persona con quien se entienda la diligencia deberá permitir el acceso al personal autorizado al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden de inspección, de igual forma deberá proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental, excluyendo desde luego, toda aquello que se refiera a los derechos de propiedad industrial o datos personales que sean confidenciales o reservados conforme a la Ley de la materia. En este sentido, la autoridad tiene la obligación de proteger la información que implique la confidencialidad o reserva de la misma salvo en caso de que exista requerimiento judicial que ordene lo contrario.

En el desarrollo de las actividades previstas en el artículo 165, la autoridad se encuentra facultada para solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando se obstaculice o se oponga el visitado a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar, de conformidad con el artículo 166 de la Ley General en cita.

Por su parte el artículo 167 prevé tres etapas muy importantes dentro del procedimiento de inspección y vigilancia, ya que en primer lugar establece que una vez recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, ésta requerirá al interesado cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que en su caso resulten necesarias para evitar que se continúe generando un riesgo potencial de daño a los elementos naturales o minimizar el deterioro que se esté causando a los mismos, así como, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento.

En realidad, el establecimiento de medidas correctivas o de urgente aplicación vienen aparejadas con el acuerdo de emplazamiento o de inicio del procedimiento administrativo, el cual deberá ser notificado al particular o gobernado en términos de lo previsto por los artículos 35 y 36 de la LFPA, esto es, dicho acto, por la relevancia que implica debe realizarse en forma personal, o en su caso, siguiendo al pie de la letra todas y cada una de las formalidades legales, ya que es mediante este proveído por el que se le comunica al visitado, que se ha instaurado un procedimiento administrativo en su contra por las omisiones o hechos detectados en la visita de inspección, que pueden ser constitutivos de infracciones a la legislación ambiental.

En segundo lugar, el precepto legal en estudio señala que deberá otorgarse al interesado un plazo de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga, y en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la autoridad, con lo cual, se le garantiza el derecho de audiencia. En efecto, el acuerdo de emplazamiento debe hacer del conocimiento del inspeccionado que tiene derecho a realizar manifestaciones, además de ofrecer las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar las irregularidades que se hayan detectado en la visita de inspección y que se hubiesen circunstanciado en el acta respectiva.

Es conveniente mencionar, que las pruebas deberán estar encaminadas a desvirtuar los hechos u omisiones asentados en el acta de inspección, ya que en caso de que las probanzas ofrecidas no tengan relación con la litis en cuestión, la autoridad podrá desecharlas por no ser idóneas.

Asimismo, las pruebas deberán ser admitidas por la autoridad, siempre que estén reconocidas por la ley, que tengan relación inmediata con los hechos, que sean ofrecidas conforme a derecho, que no sean contrarias a la moral o al derecho, aplicando para ello las reglas que establece el CFPC, supletorio de la LFPA, que a su vez se aplica supletoriamente a la LGEEPA.

Por último, en el párrafo segundo del multicitado artículo 167 se establece que una vez admitidas, valoradas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo de quince días sin que el interesado haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones para que en un plazo de tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

De esta última parte, se desprende que fenecido el plazo para que el particular ofrezca las probanzas que considere pertinentes, la autoridad debe emitir un acuerdo en el que se señalará que las actuaciones del procedimiento instaurado en su contra se encuentran a su disposición, a efecto de que en caso de considerarlo necesario exponga sus alegatos por escrito dentro de los tres días siguientes a la notificación de dicho proveído, que en todo caso se realizará por estrados.

Aunque en nuestro sistema jurídico no es muy común que los afectados por un procedimiento administrativo hagan uso de ese derecho, resulta trascendente señalar que los alegatos pueden ser determinantes para resolver la litis planteada en el caso concreto, ya que éstos consisten en los argumentos tendientes a demostrar el por qué el derecho es favorable a la persona o a la parte que los expone, es decir, deben referirse a cuestiones relacionadas con la controversia, o bien, la aplicabilidad de alguna hipótesis legal a favor del exponente, ya para que sea tomada en cuenta al momento de emitir la resolución, o porque fue consecuencia de alguna etapa del procedimiento.

El artículo 168 prevé el plazo de veinte días contados a partir de recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, para que la autoridad emita por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Como se sabe, la resolución es el acto que pone fin a un procedimiento administrativo. “En ella se deciden todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas de la sustanciación del mismo, además, se debe hacer la valoración de las pruebas admitidas y señalar los razonamientos lógico

– jurídicos para la aplicación de un precepto legal al caso concreto, en otras palabras, debe estar fundada y motivada. Asimismo, y de conformidad con el artículo 169 primer párrafo del cuerpo legal en comento, en dicha resolución se señalarán o adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo que se otorgue al infractor para cumplirlas, así como las sanciones a que se haya hecho acreedor en virtud de las infracciones a la legislación ambiental que haya cometido.”<sup>28</sup>

El párrafo segundo del artículo en análisis plantea un mecanismo alternativo de solución a las controversias de carácter ambiental, puesto que se prevé que durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la autoridad, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarios para la corrección de las presuntas irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

“Efectivamente, ante la insuficiencia del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia para reparar, restaurar o compensar los daños ambientales causados, es que los mecanismos alternativos de resolución de controversias adquieren mayor importancia”<sup>29</sup>, ya que tienen como finalidad, el dar una solución real a los conflictos ambientales presentados.

Como anteriormente se señaló, el artículo 169 de la LGEEPA hace alusión a las medidas correctivas o de urgente aplicación que en su caso se señalarán o adicionarán en la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento, y que desde luego deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, asimismo, se indicará el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiese hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

---

<sup>28</sup> Temas Selectos de Derecho Ambiental, CARMONA Lara, María del Carmen y HERNANDEZ Meza, María de Lourdes Coordinadoras. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-PROFEPA, México 2006, tema “Inspección y Vigilancia, Medidas de Seguridad y Sanciones Administrativas”, pp. 223-224.

<sup>29</sup> “El Convenio Administrativo en el Procedimiento de Inspección y Vigilancia Ambiental” en Temas Selectos de Derecho Ambiental. Ob. cit. p. 406.

Vale la pena señalar que las medidas correctivas o de urgente aplicación son aquellas providencias que tienen como objeto principal subsanar las irregularidades de carácter técnico o administrativo detectadas en la visita de inspección, mismas que a su vez configuraron infracciones a la legislación ambiental y por las cuales se sanciona el infractor. En efecto, dichas medidas pueden ser consideradas como un instrumento de prevención y corrección de conductas que contravienen la normatividad ambiental, tendientes a disminuir y controlar los impactos negativos al ambiente.

El precepto en cita también estatuye la obligación del infractor de comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo, esto dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo otorgado para subsanar las deficiencias o irregularidades detectadas.

El tercer párrafo faculta a la autoridad a realizar inspecciones posteriores con el fin de verificar el cumplimiento que el promovente haya dado a las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas en la resolución sancionatoria, para lo cual, previo a dicha diligencia, deberá emitir la orden de verificación correspondiente, la cual deberá cumplir con todos y cada uno de los requisitos anteriormente precisados, destacando que el objeto de la misma deberá ser única y exclusivamente el comprobar que se haya dado cumplimiento a las referidas medidas.

En la diligencia de verificación de medidas deberá levantarse el acta correspondiente, en la cual se circunstanciará el cumplimiento dado a éstas, o en su caso, el incumplimiento de las mismas, en este último caso la autoridad podrá imponer además de alguna de las sanciones previstas en el artículo 171 de la LGEEPA, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que el legislador es impreciso, ya que en el párrafo en comento establece que se podrá imponer

una multa adicional a las sanciones administrativas previstas en el artículo 171, dentro de las cuales se contemplan: la multa, la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el arresto administrativo, el decomiso y la suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes. En este sentido resulta lógico que la autoridad pueda imponer la clausura en cualquiera de sus modalidades más una multa, o bien, el arresto administrativo o el decomiso o la suspensión y una multa adicional, sin embargo, tal y como se encuentra redactado dicho apartado, podemos interpretar que se puede imponer una multa, ya que es una sanción administrativa, y adicionalmente otra multa, situación que desde luego es contraria a derecho, ya que no es posible imponer dos sanciones de la misma naturaleza para reprimir una conducta contraria a un mandato legal, toda vez que se incurriría en el absurdo de que la autoridad pudiera imponer una clausura definitiva y adicionalmente otra clausura parcial.

El párrafo cuarto, básicamente se refiere a la figura de la reconsideración de multa, la cual consiste en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados para ello, que éste no sea reincidente, y no se encuentre en alguno de los supuestos previstos en el artículo 170, para que la autoridad pueda revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En efecto, el infractor tiene el derecho de solicitar la revocación o modificación de las multas que le hayan sido impuestas con motivo de las irregularidades detectadas al momento de la visita y que hayan dado lugar a la configuración de infracciones previstas en la legislación ambiental y por las cuales se haya impuesto como sanción una multa determinada, sin embargo, tal derecho se encuentra supeditado a que previamente haya dado cumplimiento a las medidas que le hayan sido ordenadas, o bien, que aun sin la existencia de las mismas, el infractor voluntariamente haya subsanado las irregularidades.

Adicionalmente, no deberá ser reincidente, al respecto, el artículo 171 en su último párrafo establece que se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un período de dos años contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada. Finalmente, la conducta del infractor no debe propiciar la existencia de riesgo inminente o desequilibrio ecológico, o daño o deterioro grave a los recursos naturales, en virtud de que tal situación implicaría que la solicitud de reconsideración del infractor no prosperara por no cumplir con un requisito de procedibilidad para que opere la misma.

Del mismo modo, la autoridad tiene la facultad de modificar o revocar las multas impuestas, siempre y cuando el infractor haya actualizado todas y cada una de las hipótesis mencionadas.

El último párrafo del precepto legal en estudio, obliga a la autoridad para que en los casos que proceda, haga del conocimiento del Ministerio Público, la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos, en cuyo caso, la omisión de esta obligación puede implicar la configuración de un delito previsto en el Código Penal Federal.

El Capítulo III de la LGEEPA, en los artículos 170 y 170-Bis, prevé lo relativo a las medidas de seguridad, entendiéndose por tales, “aquellas disposiciones de inmediata ejecución que dicta la autoridad administrativa en la esfera de su competencia, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente. Tienen un carácter preventivo, protector o reconstructivo y pueden decretarse en el mismo momento en que se lleva a cabo la visita de inspección, para lo cual se debe dictar una resolución expresa, fundada y motivada para los efectos legales a que haya lugar”.<sup>30</sup> Sin embargo, en la práctica las medidas de seguridad son ordenadas al momento de emitirse el acuerdo de emplazamiento, situación que en la mayoría de las

---

<sup>30</sup> SÁNCHEZ Gómez, Narciso. ob. cit. p. 984.

veces no cumple con los requisitos de debida fundamentación y motivación, en virtud de que se deben exponer, razonar y adminicular las causas por las que la autoridad justifica la imposición de las medidas de seguridad.

En este sentido, el artículo 170 de la LGEEPA estatuye que la imposición de las medidas de seguridad será procedente siempre y cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, esto es, para el caso de que la autoridad detecte que el inspeccionado realiza actividades o conductas que impliquen que las hipótesis antes descritas se actualicen, de manera fundada y motivada podrá ordenar: a) la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen actividades que den lugar a los supuestos antes mencionados; b) el aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, y c) la neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos precisados en un principio.

El Capítulo IV del ordenamiento legal en estudio hace alusión a las sanciones administrativas, entendiéndose por éstas “la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”<sup>31</sup>; así tenemos que las sanciones administrativas son mecanismos susceptibles de ser aplicados por la autoridad administrativa a efecto de mantener la observancia de las normas aún en contra de la voluntad de los gobernados, lo cual da lugar a un

---

<sup>31</sup> FERNANDEZ Ruiz, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. 2º Edición. Editorial Porrúa – UNAM, México 2006. p. 248.

cumplimiento forzoso de las mismas e incluso a exigir la reparación del daño causado o la indemnización correspondiente por los efectos contrarios derivados de la conducta omisiva o comisiva del infractor.

Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable o simplemente sea necesario restablecer el orden jurídico, la autoridad podrá imponer una sanción consistente en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor.

Atendiendo a lo antes expuesto, el artículo 171 de la LGEEPA dispone que las violaciones a sus preceptos, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente, con una o más de las siguientes sanciones: a) Multa por el equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de imponer la sanción; b) Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando se actualicen los supuestos que el propio artículo en comento señala; c) Arresto administrativo hasta por 36 horas; d) El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos y; e) La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Asimismo, el párrafo segundo y tercero del artículo en cita preceptúan que la sanción administrativa consistente en la multa podrá imponerse adicionalmente, cuando el infractor no hubiese subsanado o corregido la o las infracciones cometidas dentro del plazo concedido para ello, dicha sanción se aplicará por cada día que transcurra sin que aquél obedezca el mandato, en la inteligencia de que el total de las mismas no exceda el monto máximo permitido. Y tratándose del caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Dado que el objeto de estudio del presente trabajo se enfoca a lo establecido en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, mismo que alude a la conmutación de la multa, consideramos necesario abundar sobre

dicha sanción administrativa, ya que representa un presupuesto esencial de la figura jurídica en cuestión.

En este orden de ideas, cabe señalar que la multa es una “pena pecuniaria que se impone por una falta delictiva, administrativa o de policía o por incumplimiento contractual.”<sup>32</sup>

En el caso del procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, es menester precisar que la autoridad encargada de aplicar y hacer cumplir la normatividad en dicha materia es la PROFEPA, que como anteriormente se señaló es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, por lo que es evidente que se trata de una autoridad administrativa federal, la cual se encuentra facultada de manera expresa por la ley, para sancionar aquellas conductas que contravengan las disposiciones de la LGEEPA, a sus reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen de conformidad con lo establecido en el artículo 73 fracción XXI y XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los cuales estatuyen lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. (...)

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

(...)

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en materia de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.” (sic)

---

<sup>32</sup> CABANELLAS De Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. 16ª Edición, Editorial Heliasta. Buenos Aires, 2003. p. 260.

Asimismo, de conformidad con el artículo 22 constitucional queda prohibida la multa excesiva, aunque dicho numeral no explica qué debe entenderse por multa excesiva, tanto la doctrina como los criterios jurisprudenciales de los tribunales administrativos y del Poder Judicial de la Federación, han interpretado que la aceptación gramatical que debe darse al término “excesivo”, es que rebasen el límite de lo ordinario o razonable; estén en desproporción con la gravedad del ilícito administrativo, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones en que se cometió, que resulten desproporcionadas con el monto del negocio y que estén en desproporción con la capacidad económica del infractor.<sup>33</sup>

No debemos perder de vista que la finalidad que persigue la sanción de la multa es, además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con sus patrimonios, tan es así que el artículo 173 de la LGEEPA en sus fracciones I a V otorgan a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito de acuerdo al monto del negocio, las condiciones económicas del infractor, la reincidencia, el carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción y el beneficio directamente obtenido por el infractor derivado de la comisión de aquella.

Por su parte el artículo 172 de la LGEEPA dispone que cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación, cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada por la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.

Los artículos 174, 174 Bis y 174 Bis-1 estatuyen las directrices que en todo momento deberá observar la autoridad cuando determine la imposición del decomiso o la clausura, temporal o definitiva, total o parcial, entre las cuales destacan que el personal comisionado para ejecutar dicha medida de seguridad y sanción administrativa deberá levantar acta detallada de la

---

<sup>33</sup> DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa Manuel. ob. cit. p. 211.

diligencia, observando desde luego las disposiciones aplicables a las inspecciones, además de que se establecen los diversos destinos que la autoridad dará a los bienes decomisados, entre los cuales se encuentran la venta, remate en subasta pública, donación a organismos públicos e instituciones científicas o de enseñanza superior o de beneficencia pública, o bien, la destrucción cuando se trate de productos o subproductos de flora y fauna silvestre, forestales que no puedan ser susceptibles de aprovechamiento, así como artes de pesca y caza prohibidos por las disposiciones aplicables.

En el artículo 175 del cuerpo legal en estudio, establece que la autoridad podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos, turísticos o cualquier actividad que afecte o pueda afectar el ambiente, los recursos naturales, o causar desequilibrio ecológico o pérdida de la biodiversidad.

Finalmente, el artículo 175 BIS dispone que los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en dicha Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias reguladas en la propia LGEEPA.

Como podemos observar en la exposición del desarrollo del procedimiento de inspección y vigilancia y consecuentemente del procedimiento administrativo instaurado en virtud de las infracciones a la legislación ambiental, éste ha tenido avances importantes con las modificaciones realizadas para corregir lagunas que afectan los actos de autoridad expedidos por la PROFEPA para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales. No obstante el avance de dicho procedimiento administrativo, todavía adolece de lagunas que la autoridad ha tenido que subsanar con criterios que en la mayoría de los casos no tienen sustento, pero sirven para dar respuesta inmediata a las

necesidades de protección al ambiente. Dichos criterios de interpretación que ha adoptado la PROFEPA en el campo del derecho ambiental son “convenidos” con los interesados para llegar a “arreglos” que al margen de la ley convienen a ambas partes dentro del procedimiento administrativo.

### 3.4 LA SUPLETORIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL.

En un esfuerzo por otorgar seguridad y certeza jurídica a los particulares, se presentó la iniciativa de LFPA para establecer la regulación de los actos y los procedimientos administrativos que deberán observar las autoridades federales en ejercicio de la función pública, esta ley encuentra su fundamento en el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir la referida ley, la cual se encuentra orientada en el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución.

La LFPA recoge en su texto los siguientes principios: principio de competencia, principio de imparcialidad, principio indubio pro actione, principio de oficiosidad, principio de silencio administrativo, principio de exigencia de legitimación, principio de acceso al expediente administrativo, principio de gratuidad del procedimiento administrativo y principio de fijación de términos y notificaciones.<sup>34</sup>

La LFPA se publicó el cuatro de agosto del año 1994 en el DOF y a la fecha se le han realizado tres reformas, la primera del 24 de diciembre de 1996, la segunda del 19 de abril del 2000 y la última reforma del 30 de mayo del año 2000. Cabe destacar que las reformas anteriormente mencionadas, ninguna incide en el capítulo correspondiente a las visitas de verificación.

El primer punto de estudio que encontramos entre la LFPA y la LGEEPA, es el referente al sentido gramatical de la expresión “visita de verificación de la LFPA y visita de inspección de la LGEEPA”, que para efectos prácticos se

---

<sup>34</sup> ACOSTA Romero, Miguel, ET. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas. 6° Edición. Porrúa. México 2001. pp. 261-264.

traduce en el mismo acto de molestia que realiza la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de las disposiciones que, en el caso que nos ocupa, son concernientes a la materia ambiental.

En el análisis de comparar las formalidades esenciales del procedimiento de la LFPA y la LGEEPA, ambos ordenamientos recogen la garantía de legalidad en las visitas de inspección que se establece en el artículo 16 Constitucional, estableciendo como un término de especial importancia la figura de la “supletoriedad” de la LFPA en las visitas de inspección reguladas en la LGEEPA. En este sentido, la LFPA funge como un ordenamiento legal supletorio respecto de todos aquellos actos, trámites y diligencias de carácter administrativo que no se contemplan en la legislación ambiental.

En principio debemos tomar en cuenta que la supletoriedad de la LFPA deriva del hecho de que la LGEEPA en su artículo 160 señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 160.-** Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.” (sic)

Como se puede advertir el párrafo segundo del precepto legal en cita señala expresamente que la LFPA será aplicada supletoriamente en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones.

En este mismo sentido la LFPA en su artículo 2° establece que sus disposiciones serán aplicadas de manera supletoria a las diversas leyes administrativas, es decir, existe reciprocidad en tanto en lo que dispone la LGEEPA como lo que establece la LFPA por lo que respecta a la supletoriedad de esta última a las disposiciones de aquélla en lo relativo al procedimiento de inspección y vigilancia.

Aunado a lo anterior, se ha emitido jurisprudencia respecto de las reglas que deben observarse para que opere la supletoriedad de una norma sobre otra, de tal suerte que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito dictó la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

#### **SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.**

Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 124/92. Microtodo Azteca, S.A. de C.V. 6 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo en revisión 958/91. Desarrollo Galerías Reforma, S.A. de C.V. 19 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 1433/92. Gilberto Flores Aguilar y otros. 26 de marzo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Alejandro Villagómez Gordillo en sustitución de la Magistrada Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ana María Serrano Oseguera.

Amparo directo 3582/92. Tumbo de la Montaña, S.P.R. de R.L. 9 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo 604/94. Videotique, S.A. de C.V. y otros. 17 de febrero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretaria: Ma. Elisa Delgadillo Granados.

Nota: Por ejecutoria de fecha 5 de julio de 2000, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 54/2000 (antes 123/98 SS y 1/2000 PL) en que había participado el presente criterio.

Ahora bien, nosotros consideramos que los requisitos establecidos en la jurisprudencia en cita, se cumplen satisfactoriamente en virtud de que como anteriormente lo mencionamos, el artículo 160 de la LGGEPA señala expresamente que la LFPA se aplicará de manera supletoria a las disposiciones de aquélla en lo concerniente a los actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas, comisión de delitos y sus sanciones, procedimientos y recursos administrativos.

Asimismo, la LFPA como su propio nombre lo indica, regula el procedimiento administrativo en todas y cada una de sus etapas, estableciendo las particularidades y formalidades a las que deben sujetarse los actos emitidos por las autoridades administrativas.

Es evidente que las disposiciones contenidas en el Título Sexto de la LGEEPA son insuficientes para reglamentar con precisión, todas y cada una de las etapas y diligencias que conlleva la instauración, desarrollo y conclusión de los actos de inspección y vigilancia, mismos que se desenvuelven dentro de un procedimiento administrativo, razón por la cual, resulta necesario aplicar supletoriamente las normas establecidas en la LFPA para todos aquellos casos en los que la Ley General en cita, no establezca regulación alguna, o bien, la que se contenga no sea suficiente, para que de esa forma la autoridad sustente sus actos dentro del margen de legalidad.

Por otra parte, las disposiciones de la LFPA no son contrarias a las establecidas en la LGEEPA, en razón de que por lo que respecta a ésta última, las bases esenciales de dicho cuerpo normativo radican fundamentalmente en la preservación, restauración del equilibrio ecológico y la protección al Ambiente, por lo que, para lograr dicha finalidad es necesario contar con disposiciones que persigan lo anterior, así que las disposiciones normativas y los principios aplicables de la LFPA, en las materias ya aludidas, buscan que con las aplicación de las mismas se dé cumplimiento a la finalidad de procurar el ordenamiento ambiental; por lo tanto, las disposiciones de la LFPA no son contrarias a las previstas en la LGEEPA, ya que las primeras coadyuvan a lograr los objetivos que pretende materializar la misma.

Finalmente, cabe señalar que a su vez la LFPA en su artículo 2° dispone que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará de manera supletoria en lo conducente, por lo que en caso de que las disposiciones de dicha Ley sean insuficientes para substanciar el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia, contenido en la LGEEPA, se podrá recurrir al articulado del referido Código, siempre y cuando se actualicen las hipótesis ya referidas para que opere la supletoriedad, esta última razón se aplica en la

práctica en la presentación, admisión, desahogo y valoración de pruebas, conforme a las reglas establecidas en dicho Código Federal para la etapa de pruebas.

### 3.5 ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.

Uno de los temas ambientales que podríamos considerar de tradición jurídica es el referente a los bosques, es decir, a la materia forestal, ya que nuestra primera legislación data del año 1926, la segunda del año 1943, la tercera de 1948, la cuarta de 1986, la quinta de 1992, hasta llegar actualmente a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) publicada en el DOF el 25 de febrero del año 2003.

En su carácter de Ley General, se establece un sistema concurrente entre la federación, los estados y los municipios de distribución de competencias en materia forestal, con lo que se pretende dar un impulso fuerte a la descentralización de la gestión pública en esta materia. Las disposiciones forestales están vinculadas fuertemente con el tema ambiental que ocupa al conjunto de ordenamientos que se encuentran enmarcados en la legislación de la materia, dentro de un sistema armónico de aplicación de las obligaciones que se establecen para los interesados en el aprovechamiento de los recursos forestales de nuestro país.

En este contexto y guiándonos en el tema que nos ocupa, haremos la exposición sucinta del procedimiento administrativo de inspección y vigilancia establecido en la LGDFS, destacando aquéllas especificidades que en razón de la materia son necesarias e indispensables para su aplicación desde el punto de vista técnico así como de su procedencia jurídica.

La Ley en cita en su Título Octavo regula los Medios de Control, Vigilancia y Sanción Forestales, mismo que se encuentra dividido en siete capítulos, de los cuales únicamente el **I**, **III**, **IV** y **VI** se refieren al procedimiento aludido, en virtud de que en ellos se regula la actuación de la autoridad respecto de los actos de inspección y vigilancia que se ejecutan en materia forestal, ya que el

capítulo **II** prevé lo relativo a la denuncia popular, en el **V** se establecen las infracciones y el **VII** se refiere al recurso de revisión.

En el capítulo primero encontramos el rubro de Prevención y Vigilancia Forestal, de tal suerte que el artículo 158 establece que la prevención y vigilancia forestal, está cargo de la SEMARNAT a través de la PROFEPA, que tendrá como función primordial la salvaguarda y patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales, así como la prevención de infracciones administrativas del orden forestal. En este primer punto podemos encontrar que, la prevención sirve de manera particular y de forma especial al cuidado y protección del recurso forestal, es decir, se trata de inducir el cumplimiento de la Ley sin llegar a que ello implique una acción coactiva por parte del Estado, quien es responsable de vigilar el recurso.

Esta tarea o función que tiene el Estado de proteger los bosques, requiere de la coordinación con los gobiernos estatales y de la colaboración con los propietarios forestales organizados, comunidades indígenas, los Gobiernos Municipales y otras instituciones públicas, para formular, operar y evaluar programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina, especialmente en las zonas críticas diagnosticadas previamente, para enfrentarla con diversas acciones; para prevenir actos indebidos de cambio de uso del suelo, tráfico de especies y recursos forestales, extracción del suelo forestal, o bien, transporte, almacenamiento, transformación y posesión ilegal de materias primas forestales.

El Capítulo III regula las Visitas y Operativos de Inspección, señalando que la SEMARNAT (a través de la PROFEPA), por conducto del personal autorizado realizará visitas u operativos de inspección en materia forestal, con el objeto de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento legal en cita, su reglamento, las normas oficiales mexicanas aplicables y las demás disposiciones que de ellos se deriven. Cada vez con mayor fuerza y con equipo sofisticado la delincuencia ha alcanzado una organización que ha rebasado en algunas zonas el quehacer de la PROFEPA, ante esta situación la Ley incorpora también de manera particular y especial la figura de los operativos de

inspección a los cuales se podrán sumar la Procuraduría General de la República, la seguridad pública del Estado y en su caso, la intervención acotada de los militares, cuya participación se da a través de los instrumentos de coordinación que para tal efecto se encuentran establecidos en la propia Ley General, con lo que se pretende formar un frente común contra la delincuencia organizada dedicada a la tala ilegal.

Se precisa también las personas que están sujetas a dichas visitas y operativos de inspección, siendo éstas, los propietarios y poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, los titulares de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables, quienes realicen actividades de forestación y de reforestación, así como las personas que transporten, almacenen o transformen materias primas forestales; quienes tienen la obligación de dar facilidades al personal autorizado para la realización de las mencionadas diligencias de inspección, ya que en caso contrario, se aplicarán las medidas de seguridad y sanciones previstas en la LGDFS y en las demás disposiciones aplicables.

En este rubro lo específico del procedimiento de visitas de inspección, es determinar el carácter de terreno forestal o preferentemente forestal en los términos conceptuales previstos en la Ley en estudio, ya que en virtud de esta precisión y determinación, podemos encontrarnos en la aplicación del régimen jurídico de los bosques.

La Secretaría tiene la obligación de observar en todo momento el desarrollo de los procedimientos de inspección, de acuerdo a las formalidades que para la materia señala la LGEEPA, es decir, éste último Ordenamiento Normativo será aplicado de manera supletoria en lo referente a la inspección y vigilancia. Esta vinculación entre la LGEEPA y la LGDFS, es necesaria en virtud de que, el recurso forestal esta orientado a incorporar los aspectos ambientales para su manejo integral.

En el Capítulo IV se establecen las medidas de seguridad que tendrán lugar cuando de las visitas u operativos de inspección, se determine que existe riesgo inminente de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales, o bien, cuando los actos u omisiones pudieran dar lugar a la imposición de sanciones administrativas, la SEMARNAT a través de la PROFEPA podrá ordenar: I. El aseguramiento precautorio de los productos y materias primas forestales, así como de los bienes, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de esta medida; II. La clausura temporal, parcial o total de las instalaciones, maquinaria o equipos, utilizados para el aprovechamiento, almacenamiento o transformación de los recursos y materias primas forestales o de los sitios o instalaciones en donde se desarrollen los actos que puedan dañar la biodiversidad o los recursos naturales, y III. La suspensión temporal, parcial o total de los aprovechamientos autorizados o de la actividad de que se trate.

A diferencia de otros recursos naturales, los recursos forestales tratándose de ecosistemas y materias primas, tienen un manejo particular en la aplicación de las medidas de seguridad que los hace diferentes en cuanto a sus modalidades para determinar el riesgo inminente de daño o deterioro grave.

Para el caso de que la autoridad dicte como medida de seguridad el aseguramiento precautorio, ésta podrá designar al inspeccionado como depositario de los bienes asegurados, siempre y cuando se tenga la certeza de que a los bienes les dará un adecuado cuidado, o bien, podrá dar destino final a los productos maderables o no maderables asegurados de manera precautoria y los recursos económicos obtenidos se depositarán hasta que se resuelva el procedimiento legal y, una vez emitido el fallo y la resolución cause efectos, estos recursos se entregarán a quien beneficie el sentido de la resolución.

En su caso y de ser procedente la autoridad indicará al inspeccionado las acciones que se deberán llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de alguna o algunas de las medidas de seguridad, así como los plazos para realizarlas, a fin de que, una vez satisfechas, se dejen sin efecto las mismas.

En el Capítulo VI se establecen las sanciones que podrán ser impuestas por la autoridad en la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento de inspección y vigilancia, con motivo de las infracciones detectadas en la visita de inspección y no desvirtuadas por el infractor durante la substanciación de aquél, siendo éstas las siguientes: I. Amonestación; II. Imposición de multa; III. Suspensión temporal, parcial o total, de las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales o de la plantación forestal comercial o de la inscripción registral o de las actividades de que se trate; IV. Revocación de la autorización o inscripción registral; V. Decomiso de las materias primas forestales obtenidas, así como de los instrumentos, maquinaria, equipos y herramientas y de los medios de transporte utilizados para cometer la infracción, debiendo considerar el destino y resguardo de los bienes decomisados, y VI. Clausura temporal o definitiva, parcial o total de las instalaciones, maquinaria y equipos de los centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, o de los sitios o instalaciones donde se desarrollen las actividades que den lugar a la infracción respectiva.

Asimismo, se precisa que en el caso de las fracciones III y IV, la SEMARNAT (a través de la PROFEPA), ordenará se haga la inscripción de la suspensión o revocación correspondiente en el Registro Forestal Nacional. En este apartado se sigue de manera uniforme el tipo de sanciones a que están sujetas las infracciones cometidas en contra de esta Ley, de la cual podemos precisar como un punto particular, la suspensión temporal, parcial o total de la inscripción registral en el Registro Forestal Nacional, cuyo sistema se regula dentro de las especificidades del procedimiento administrativo.

En el artículo 165 del capítulo en estudio, se establece una clasificación para la imposición de multas atendiendo a la gravedad de las infracciones en las que hubiese incurrido el particular, de tal suerte que existen dos hipótesis que la autoridad deberá tomar en cuenta al momento de sancionar con multa, en ambos casos se precisa un mínimo y un máximo, ya que a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones V, VI, VIII, XII, XV, XVI, XVIII, XX y XXIV del artículo 163 de la LGDFS, se le podrá imponer una multa por el equivalente de 40 a 1,000 veces de salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

Del mismo modo, a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, VII, IX, X, XI, XIII, XIV, XVII, XIX, XXI, XXII, XXIII del referido precepto legal se le sancionará con una multa equivalente de 100 a 20,000 veces de salario. La omisión que en su caso se observe en la LGEEPA, respecto a reprocessar un catálogo de infracciones por violaciones a la Ley, se encuentra subsanada como se puede observar en la LGDFS, ya que de manera general atiende el criterio de nuestros Tribunales Jurisdiccionales.

Al momento de imponer las sanciones, la autoridad deberá tomar en cuenta los mismos criterios que se establecen en la LGEEPA, incluyendo además el grado de participación e intervención en la preparación y realización de la infracción, no obstante, aquí podríamos destacar una especificidad en cuanto a valorar la gravedad de la infracción en el sentido de que conforme a la práctica que se había dado en la Legislación anterior, la valoración en cuanto al recurso forestal se atendía de acuerdo con el valor económico de la madera en el mercado, lo cual era equivocado, ya que en su manejo integral deberán ser considerados los servicios y bienes ambientales que prestan los bosques.

Aunado a lo antes expuesto, el capítulo en comento en sus artículos subsecuentes establece algunas particularidades que deberán observarse durante la substanciación del procedimiento de inspección y vigilancia, específicamente que para el caso de que la Secretaría determine a través de las visitas de inspección, que existen daños al ecosistema, impondrá como sanción mínima al responsable la ejecución de las medidas de restauración

correspondientes; cuando en una sola acta de inspección aparezca que se han cometido diversas infracciones, deberán ser sancionadas individualmente; las actas que se levanten en casos de flagrancia, deberán hacer constar con precisión esta circunstancia; la amonestación sólo será aplicable a los infractores por primera vez, a criterio de la autoridad y servirá de apoyo para incrementar la sanción económica a los reincidentes; quienes intervienen en la preparación o realización de una infracción serán considerados como responsables solidarios.

A diferencia de la LGEEPA, que considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, la LGDFS, establece un periodo de cinco años.

Finalmente, en los casos en que la gravedad de la infracción lo amerite, la SEMARNAT (a través de la PROFEPA) solicitará a las autoridades que los hubieren otorgado, la suspensión, modificación, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de todas las autorizaciones otorgadas para la realización de las actividades calificadas como infracciones.

### **3.6 ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.**

La Ley General de Vida Silvestre (LGVS), publicada en el DOF el 3 de julio del año 2000, en su Título VIII establece las Medidas de Control y de Seguridad, Infracciones y Sanciones, el cual se estructura en cinco capítulos, de tal suerte que el Capítulo I contiene las Disposiciones Generales estableciendo el artículo 104 que la SEMARNAT (a través de la PROFEPA) realizará los actos de inspección y vigilancia necesarios para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, con arreglo a lo previsto en la misma, en la LGEEPA y en las disposiciones que de ellas se deriven.

De lo novedoso que podemos comentar de esta ley, es la creación de un padrón de infractores que cuyas conductas constituyan alguna o algunas de las faltas previstas en el artículo 127 fracción II de la mencionada ley, no se les otorgarán autorizaciones de aprovechamiento, ni serán sujetos de transmisión de derechos de aprovechamiento, con lo que la ley pretende imponer una sanción mayor que restringe los derechos de la persona considerando que podría incurrir nuevamente en situaciones de infracción de continuar autorizándole el aprovechamiento de la vida silvestre.

En el artículo 105 se prevé la participación de los tres órdenes de gobierno para supervisar la aplicación de las medidas de control y de seguridad previstas en la propia LGVS ya que señala que se crearán Comités Mixtos de Vigilancia con la participación de las autoridades municipales, de las entidades federativas y las federales, a efecto de eficientar los mecanismos de inspección y vigilancia y así frenar los impactos negativos provocados a la flora y fauna silvestre. Estas acciones de coordinación son necesarias para hacer frente a la delincuencia que cada vez más y mejor organizada establece redes de tráfico ilegal y de aprovechamiento, sin contar con las autorizaciones correspondientes.

En el Capítulo III se establecen las conductas que son objeto de Visitas de Inspección, las cuales consisten actividades de captura, transformación, tratamiento, preparación, comercialización, exhibición, traslado, importación, exportación y las demás relacionadas con la conservación y aprovechamiento de la vida silvestre, quedando obligados los particulares a otorgar al personal debidamente acreditado de la SEMARNAT (PROFEPA), las facilidades indispensables para el desarrollo de los actos de inspección. Asimismo, deberán aportar la documentación que ésta les requiera para verificar el cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley y las que de ella se deriven.

El artículo 111 del Ordenamiento Legal en estudio, establece una modalidad limitada en cuanto a los requisitos que debe contener un orden de inspección, ya que dicho precepto indica que en la práctica de actos de inspección a embarcaciones o vehículos, será suficiente que dicha orden se

establezca: a) La autoridad que la expide; b) El motivo y fundamento que le dé origen; c) El lugar, zona o región en donde se practique la inspección y; d) El objeto y alcance de la diligencia.

“Lo que evidencia que no se exige la determinación de la persona, embarcación o vehículo que será objeto de inspección. Esto es explicable, porque la apropiación de flora y fauna silvestre se efectúa justamente en sus hábitats, donde el control de dichas actividades es prácticamente imposible, más aún si se realizan de manera ilícita, por lo que no se considera una forma arbitraria y extrema de aplicar la ley; es simple y sencillamente la naturaleza de los hechos lo que obliga a tomar acciones de estas características.”<sup>35</sup>

El artículo 113 regula la comisión de los ilícitos descubiertos en el acto y aquellos en los que se presume la culpabilidad e ilicitud del sujeto inspeccionado.

Esta figura jurídica que se puede entender como “flagrancia administrativa”, puede ser cuestionada desde el punto de vista jurídico, si consideramos que ésta no se encuentra prevista en la constitución, no obstante, si queremos mayor eficacia de la ley frente a situaciones que implican restringir la legalidad ante hechos que lesionan a la flora y la fauna silvestres, podemos aceptar que la ley establece algunas formalidades esenciales del procedimiento que tratan de salvaguardar la seguridad jurídica del gobernado.

La mecánica de la figura del artículo 113 de la ley en comento, podemos explicarla desde la dogmática del derecho penal en las figuras que se conocen como flagrancia y cuasiflagrancia, ya que el propio precepto establece que en aquellos casos en que los presuntos infractores sean sorprendidos en ejecución de hechos contrarios a esta Ley o a las disposiciones que deriven de la misma, o cuando después de realizarlos, sean perseguidos materialmente, o cuando alguna persona los señale como responsables de la comisión de

---

<sup>35</sup> QUINTERO Jaramillo, Claudia. “La Infracción Ambiental Grave y Flagrante” en Temas Selectos de Derecho Ambiental. Ob. cit. pp. 542-543.

aquellos hechos, siempre que se encuentre en posesión de los objetos relacionados con la conducta infractora, el personal debidamente identificado como inspector deberá levantar el acta correspondiente y asentar en ella, en forma detallada esta circunstancia, observando en todo caso, las formalidades previstas para la realización de actos de inspección.

También resulta como una particularidad del procedimiento administrativo que en el artículo 115 se establezca un plazo de diez días para que la autoridad dicte la resolución administrativa correspondiente cuando: I. El presunto infractor reconozca la falta administrativa en la que incurrió; II. Se trate de ejemplares o bienes que se hubieran encontrado abandonados; y III. El infractor demuestre que ha cumplido con las obligaciones materia de la infracción, estableciendo de alguna forma, un procedimiento sumario para que la autoridad disponga de los bienes para su destino final, por lo que fuera de los casos mencionados la autoridad tendrá el plazo de veinte días que establece el artículo 167 de la LGEEPA.

Asimismo, el artículo 116 establece que en los casos en que no se pudiera identificar a los presuntos infractores, la autoridad pondrá término al procedimiento mediante la adopción de las medidas que correspondan para la conservación de la vida silvestre y de su hábitat y, en su caso, ordenará el destino que deba darse a los ejemplares, partes o derivados de la vida silvestre que hayan sido abandonados, simplificando así, el procedimiento que se concluye mediante la adopción de medidas y el destino de los bienes, dando de esta manera una mayor y mejor atención a la situación de derecho que implica el abandono de ejemplares, partes y derivados.

En el Capítulo IV se establecen las medidas de seguridad, las cuales operarán cuando exista riesgo inminente de daño o deterioro grave a la vida silvestre o a su hábitat. Dichas medidas pueden consistir en: I. El aseguramiento precautorio de los ejemplares, partes y derivados de las especies que correspondan, así como de los bienes, vehículos, utensilios, herramientas, equipo y cualquier instrumento directamente relacionado con la acción u omisión que origine la imposición de esta medida; II. La clausura

temporal, parcial o total de las instalaciones, maquinaria o equipos, según corresponda, para el aprovechamiento, almacenamiento o de los sitios o instalaciones en donde se desarrollen los actos que generen los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo; III. La suspensión temporal, parcial o total de la actividad que motive la imposición de la medida de seguridad; y IV. La realización de las acciones necesarias para evitar que se continúen presentando los supuestos que motiven la imposición de la medida de seguridad.

En el caso de la medida de seguridad consistente en el aseguramiento precautorio, el artículo 119 establece limitativamente los casos en lo que éste procederá, siendo aquéllos los siguientes: I. Cuando no se demuestre la legal procedencia de los ejemplares, partes y derivados de la vida silvestre de que se trate; II. Cuando no se cuente con la autorización necesaria para realizar actividades relacionadas con la vida silvestre o éstas se realicen en contravención a la autorización otorgada, o en su caso, al plan de manejo aprobado; III. Cuando hayan sido internadas al país o pretendan ser exportadas sin cumplir con las disposiciones aplicables; IV. Cuando se trate de ejemplares, partes o derivados de vida silvestre aprovechados en contravención a las disposiciones de la propia Ley y las que de ella se deriven; V. Cuando exista un riesgo inminente de daño o deterioro grave a la vida silvestre o de su hábitat de no llevarse a cabo esta medida. VI. Cuando existan signos evidentes de alteración de documentos o de la información contenida en los documentos mediante los cuales se pretenda demostrar la legal posesión de los ejemplares, productos o subproductos de vida silvestre de que se trate; y VII. Cuando existan faltas respecto al trato digno y respetuoso, conforme a lo estipulado en la propia Ley.

En el Capítulo V se establecen entre otras cosas, las sanciones administrativas que la autoridad puede imponer a las personas que contravengan las disposiciones de la LGVS, aquéllas consisten en: I. Amonestación escrita; II. Multa; III. Suspensión temporal, parcial o total, de las autorizaciones, licencias o permisos que corresponda; IV. Revocación de las autorizaciones, licencias o permisos correspondientes; V. Clausura temporal o

definitiva, parcial o total, de las instalaciones o sitios donde se desarrollen las actividades que den lugar a la infracción respectiva. VI. Arresto administrativo hasta por 36 horas; y VII. Decomiso de los ejemplares, partes o derivados de la vida silvestre, así como de los instrumentos directamente relacionados con infracciones a la presente Ley; y VIII. Pago de gastos al depositario de ejemplares o bienes que con motivo de un procedimiento administrativo se hubieren erogado.

En los casos de las sanciones consistentes en amonestación escrita, multa y arresto administrativo, éstas podrán ser conmutadas por trabajo comunitario en actividades de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural, sin embargo, la amonestación no es más que una llamada de atención con su respectivo apercibimiento, la cual no genera mayor problema al sancionado, por lo que en caso de que ésta fuera la única sanción, no tendría sentido que se solicitara la conmutación de la misma, ya que no existiría materia para la conmutación.

El artículo 125 especifica que la autoridad notificará los actos administrativos que se generen durante el procedimiento de inspección, a los presuntos infractores mediante listas o estrados, cuando: I. Se trate de ejemplares o bienes que se hubieran encontrado abandonados; II. El domicilio proporcionado por el inspeccionado resulte ser falso o inexacto; III. No se señale domicilio en el lugar en el que se encuentra la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo de inspección, fuera de éstos casos las notificaciones se llevarán a cabo con arreglo a lo establecido en los artículos 35 y 36 de la LFPA.

Para la imposición de las multas el artículo 127 de la LGVS indica dos criterios atendiendo a la gravedad de la infracción o infracciones cometidas, ya que para el caso de incurrir en las infracciones señaladas en las fracciones XII, XVII, XXI y XXIII del artículo 122, se sancionará con el equivalente de 20 a 5,000 veces de salario mínimo, y en caso de la comisión de las infracciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV,

XVI, XVIII, XIX, XX y XXII del referido precepto, se sancionará con el equivalente de 50 a 50,000 veces de salario mínimo.

La aplicación de la LGVS en la experiencia de la PROFEPA, ha requerido la formulación de criterios que funcionen como operadores de dicho ordenamiento, muchos de ellos no se sostienen ante criterios del juzgador, ello, debido a la falta del Reglamento de aquélla. Afortunadamente, el Reglamento de la LGVS se publicó en el DO F el 30 de noviembre del año 2006, a través del cual se fortalece el procedimiento de inspección y vigilancia, precisando los actos jurídicos expedidos por la autoridad competente.

### 3.7 ESPECIFICIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), publicada el ocho de octubre del año 2003 en el DOF, como ley especial en materia de residuos, prevé en su Título Séptimo lo referente a las Medidas de Control y de Seguridad, Infracciones y Sanciones, dividiéndose a su vez dicho Título en cuatro capítulos, sin embargo, únicamente los primeros tres se refieren al procedimiento de inspección y vigilancia.

El Capítulo I establece lo concerniente a las Visitas de Inspección, en el que básicamente señala que los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LGPGIR serán realizados por la SEMARNAT (a través de su Órgano Desconcentrado denominado PROFEPA), asimismo, tendrá la facultad de imponer las medidas correctivas, de seguridad y sanciones que en su caso resulten procedentes, de conformidad con lo que establece la LGEEPA, esto es, para la imposición de medidas y sanciones se aplicará de manera supletoria lo preceptuado en dicho ordenamiento en sus apartados conducentes y que anteriormente se analizaron.

El citado capítulo fue modificado en su artículo 101 con una reforma publicada en el DOF del 22 de mayo del año 2006, para incluir las medidas correctivas que resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables.

Derivado de lo anterior, las entidades federativas se coordinarán con la federación para llevar a cabo las actividades de inspección y vigilancia relacionadas con microgeneradores de residuos, entendiéndose por éstos aquellos establecimientos industriales, comerciales o de servicios que generen una cantidad de hasta cuatrocientos kilogramos de residuos peligrosos al año.

El Capítulo en estudio también estatuye, que como resultado de una visita de inspección se detecte la comisión de un delito, se deberá dar vista a la autoridad competente.

El Capítulo II establece lo relativo a las Medidas de Seguridad que podrán ser impuestas por la autoridad, en caso de que exista riesgo inminente para la salud o el medio ambiente derivado del manejo de residuos peligrosos.

Las medidas de seguridad podrán consistir en: I. La clausura temporal total o parcial de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se generen, manejen o dispongan finalmente los residuos peligrosos; II. La suspensión de actividades; III. El reenvasado, tratamiento o remisión de residuos peligrosos a confinamiento autorizado o almacenamiento temporal; IV el aseguramiento precautorio de materiales o residuos peligrosos, y demás bienes involucrados con la conducta que da lugar a existencia de riesgo inminente para la salud o el medio ambiente y; V. La estabilización o cualquier acción análoga que impida que los residuos peligrosos ocasionen los efectos adversos a la salud o al ambiente.

Aunado a lo anterior, la PROFEPA podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de cualquier medida de seguridad que se establezca en otros ordenamientos legales.

Se especifica también, que tratándose de microgeneradores, las medidas de seguridad señaladas serán aplicadas por las autoridades de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios que así lo hayan convenido con la SEMARNAT.

Ahora bien, en los casos en que proceda, la autoridad podrá ordenar las acciones pertinentes y sus plazos (medidas de urgente aplicación o correctivas), tendientes a subsanar las irregularidades que dieron origen a la imposición de las medidas de seguridad, a efecto de que éstas últimas queden sin efecto.

Este Capítulo fue reformado en su artículo 104 mediante publicación en el DOF del 22 de mayo del año 2006, a efecto de establecer la procedencia de las medidas correctivas y hacerlo congruente con el artículo 101 anteriormente mencionado. No obstante, consideramos esta modificación fuera de contexto ya que la naturaleza jurídica de las medidas correctivas y las medidas de seguridad de este Capítulo, son distintas, por lo que en nuestra opinión resulta incongruente esta reforma.

El Capítulo III establece las Infracciones y Sanciones Administrativas, por lo que en el artículo 106 de la LGPGIR se prevé un catálogo de veinticuatro conductas comisivas y omisivas que contravienen lo dispuesto en el Ordenamiento Legal de referencia, que en caso de ser detectadas alguna de ellas en la visita de inspección y el visitado no haya desvirtuado durante la secuela procedimental la misma, podrán ser sancionadas por la autoridad.

Asimismo, se incorporó en el artículo 111 de la ley en cita, la obligación de remediar el sitio contaminado, estableciendo la forma y términos en que deberá llevarse a cabo por el presunto infractor.

El Capítulo en cita continua señalando que para la imposición de sanciones por infracciones a la LGPGIR se estará a lo dispuesto en la LGEEPA.

También, la autoridad podrá imponer multas por cada día que transcurra sin que se subsane la o las infracciones de que se trate, especificando que para el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Además, en los casos en que la gravedad de la infracción lo amerite, la Secretaría solicitará a las autoridades que hubieren otorgado, la suspensión, revocación o cancelación de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones en general para la realización de las actividades que hayan dado lugar a la comisión de la infracción.

Por otra parte, la autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor la opción a que se refieren el artículo 168 (convenio de compensación o restauración de daños) y el párrafo final del artículo 173 de la LGEEPA (conmutación de multa).

Asimismo, en el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido previamente a que la autoridad imponga una sanción, se deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o en su caso, adicionarán las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias e irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Con las reformas del 22 de mayo del año 2006, se modificó el artículo 112 de la LGPGIR, que prevé las sanciones administrativas que podrán imponerse con motivo de las violaciones a los preceptos de la LGPGIR, entre las cuales se encuentran: **I** Clausura temporal o definitiva, total o parcial; **II**. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; **III**. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes y; **IV**. La remediación de sitios contaminados. Las fracciones en cita fueron modificadas para hacerlas congruentes con las demás modificaciones al citado ordenamiento.

La propia Ley en comento establece que la imposición de las referidas sanciones tiene por objeto inhibir las conductas de las personas físicas o morales que violen las disposiciones de aquélla. Sin embargo, si tales violaciones derivan en la comisión de algún delito, cualquier sanción señalada en dicha ley no exime a los responsables de la probable responsabilidad penal.

Finalmente, el Ordenamiento Legal en cita establece que los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a sus disposiciones, se destinarán a la integración de fondos para la remediación de sitios contaminados que representen un riesgo inminente al ambiente o a la salud.

## CAPITULO 4

### LA CONMUTACION DE MULTA EN MATERIA AMBIENTAL

4.1 Concepto de contaminación. 4.2 La conmutación de multa prevista en el artículo 173 de la LGEEPA. 4.2.1 Vaguedades en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. 4.2.2 Lagunas en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. 4.3 Finalidad de la conmutación de multa. 4.4. Naturaleza Jurídica de la conmutación de multa prevista en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. 4.5 La conmutación de multa en la legislación ambiental. 4.5.1 Requisitos de procedibilidad establecidos en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. 4.5.2 Requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 63 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental. 4.5.3 Requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 8º del Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental. 4.5.4 Requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 123 y 127 de la Ley General de Vida Silvestre. 4.5.5 Requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 165 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. 4.5.6 Requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 111 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. 4.5.6.1 Requisitos de procedibilidad en el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. 4.6 Substanciación de la Solicitud de Conmutación. 4.6.1 Trámite de la Solicitud de conmutación. 4.7 Esbozo de un caso práctico.

#### 4.1 CONCEPTO DE CONMUTACION.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que la palabra conmutación proviene del latín (*commutatio,-ônis*) que significa acción y efecto de conmutar, que a su vez se define como trocar, cambiar o permutar una cosa por otra,<sup>1</sup> por tanto, aquélla se entiende como un trueque, cambio o sustitución.

En el ámbito del Derecho, la palabra conmutación tiene diferentes voces, ya que en el caso del derecho penal, se refiere al indulto parcial que altera la naturaleza del castigo a favor del reo, esto es, la conmutación puede estar referida a la disminución de la duración de la pena (rebaja de una tercera parte o de la mitad) o, más frecuentemente a su calidad.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, Campes – Dificultad. 19º Edición, Edit. Espasa – Calpes. Madrid. 2000. p. 346.

Fernando Castellanos Tena, nos dice que “la conmutación de la pena significa que una pena impuesta en virtud de una sentencia irrevocable podrá cambiarse por otra, siempre y cuando se cumplan los requisitos que la propia ley señala.”<sup>2</sup>

Antes de las reformas del Código Penal para el Distrito Federal, dicho ordenamiento en su artículo 73 disponía “que tratándose de delitos políticos el Ejecutivo podía hacer la conmutación de sanciones, después de impuestas en sentencia irrevocable”<sup>3</sup>; otro caso en el que operaba la conmutación de la pena era cuando las personas se encontraban imposibilitadas para cumplir alguna modalidad de la sanción impuesta, de tal suerte que podía ser sustituida por trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, si la prisión no excedía de cinco años; o por multa si no excedía de tres años.

Actualmente el Código Penal para el Distrito Federal no contempla la conmutación de las sanciones (prisión y multa), sino la substitución de las mismas, de tal suerte que el Capítulo VII del referido Ordenamiento establece la Substitución de las Penas, estableciéndose en los artículos 84, 85 y 86 que la pena de prisión podrá ser substituida por multa, trabajo a favor de la víctima o a favor de la comunidad cuando no exceda de tres años, y por tratamiento en libertad o semilibertad cuando la pena no exceda de cinco años, del mismo modo, la multa puede ser substituida por trabajo a favor de la víctima o a favor de la comunidad.

Por su parte, el Código Penal Federal en su Capítulo VI prevé lo referente a la Substitución y Conmutación de Sanciones, de tal suerte que el artículo 70 de dicho ordenamiento, establece que la pena privativa de la libertad podrá ser substituida por trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años; por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años; o por multa, si la prisión no excede de dos años. Del mismo modo, el artículo 73 dispone que el Ejecutivo, tratándose de delitos

---

<sup>2</sup> AMUCHATEGUI Requena, Griselda. Derecho Penal. 2° Edición. Editorial Oxford. México 2002. p. 121.

<sup>3</sup> CASTELLANOS Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 40° Edición. Editorial Porrúa. México 1999. p. 332.

políticos, puede hacer la conmutación de sanciones, después de impuestas en sentencia irrevocable, conforme a las siguientes reglas:

I.- Cuando la sanción impuesta sea la de prisión, se conmutará en confinamiento por un término igual al de los dos tercios del que debía durar la prisión; y

II.- Si fuere de confinamiento, se conmutará por multa, a razón de un día de aquél por un día multa.

De lo anteriormente expuesto, es evidente que el Código Penal para el Distrito Federal y el Federal, prevén la conmutación de las sanciones o de las penas, ya que el hecho de sustituirlas unas por otras, da lugar a la conmutación de las mismas. En este orden de ideas, consideramos que en materia penal, la substitución de las penas es equivalente a la conmutación de las mismas.

En la legislación ambiental encontramos la voz de “**opción**”, que desde luego hace alusión a la conmutación, ya que el artículo 173 en su último párrafo señala que la autoridad ambiental podrá otorgar al infractor la opción de pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, es decir, el monto de la multa impuesta, puede ser conmutado por inversiones equivalentes en beneficio del ambiente.

#### 4.2 LA CONMUTACION DE MULTA PREVISTA EN EL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA

Como ya lo hemos precisado, la palabra conmutación hace alusión a un trueque, cambio o permuta que se hace de una cosa por otra. En este sentido, podemos afirmar que la *conmutación de multa* se refiere al cambio de una sanción pecuniaria impuesta por una falta administrativa por otra cosa.

Como es obvio, la conmutación en la legislación ambiental tiene reglas propias y distintas a las previstas en el derecho penal, por las razones que más adelante expondremos, por ahora diremos que dicha institución se ha manejado en la praxis del derecho ambiental como un recurso administrativo, como lo es el recurso de revisión y el juicio de nulidad, ya que incluso la propia autoridad ambiental al momento de dictar los proveídos que tienen por presentada la solicitud de conmutación del infractor, hacen referencia a dicha figura como un recurso, lo cual desde luego influye determinante y erróneamente en el sancionado que decide optar por dicha figura, ya que efectivamente, éste cree que es un recurso, situación que desde luego a todas luces es falsa.

El precepto legal referido en su último párrafo señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 173.-** Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

(...)

La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.” (sic)

En este sentido, en la práctica consideramos que sigue persistiendo la duda sobre la naturaleza jurídica de la figura en estudio. Como se sabe, el 13 de diciembre de 1996 se publicó en el DOF el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LGEEPA, en consecuencia, el artículo 173 de dicha Ley fue adicionado en su parte final para establecer la figura a la que se le ha denominado en el foro ambiental como **“conmutación de multa”**, misma que se analiza a continuación.

En el texto del precepto legal citado, no encontramos la palabra **conmutación**, sin embargo, se observa que existe la palabra **opción** (para pagar la multa o realizar inversiones).

El vocablo opción no lo encontramos dentro de un diccionario de sinónimos ni antónimos para la palabra conmutación, ya que respecto de aquél se expresa lo siguiente:

*“conmutación SIN. Cambio, permuta, intercambio, trueque, trastrueque, contracambio, compensación, susbstitución, canje. // Convalidación, computación. // Retruécano ◇ Amér. Conmuta. • ANT. Fijeza, permanencia.// invalidación.”<sup>4</sup>*

Como se puede observar el término opción, no se encuentra como alguna de las voces para tomar el término *conmutar* en el último párrafo del artículo 173 de la Ley en cuestión.

No obstante, aún cuando esto nos lleva a señalar la vaguedad del término conmutar, el mismo texto del artículo 173 establece la mecánica que sigue el concepto conmutar, es decir, el infractor puede optar en realizar el pago liso y llano de la multa que le haya sido impuesta por la PROFEPA en la resolución que pone fin al procedimiento de inspección y vigilancia instaurado en su contra, o bien, puede realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente; de lo cual se desprende que el concepto gramatical de la palabra conmutar es el adecuado para describir la mecánica establecida en el dispositivo que nos ocupa, por lo que podemos expresar que desde el punto de vista jurídico, la figura de conmutación de multa en materia ambiental no encuentra su naturaleza jurídica en el artículo 173 último párrafo de la LGEEPA.

---

<sup>4</sup> Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos. Edit. Océano. Colombia. s/a. p. 96.

Ahora bien, desde nuestra óptica, se requiere dotar de estructura jurídica a la conmutación de multa que en los términos del citado artículo 173 tiene un enfoque bifronte, ya que por una parte, del término “**podrá**” se infiere que es una facultad discrecional de la autoridad ambiental (PROFEPA) otorgar al infractor de la legislación ambiental, la opción de pagar la multa o realizar inversiones equivalentes a ésta, lo cual tienen como propósito generar beneficios ambientales de carácter colectivo.

Otro de los aspectos que podría ser objeto de revisión, es el consistente en considerar si ésta atribución de la autoridad es de tipo oficiosa, al señalar que “*la autoridad correspondiente, por sí...*”<sup>5</sup>, lo que la obliga a hacerla del conocimiento del infractor. En este carácter bifronte el dispositivo en cita otorga al infractor el derecho de solicitar a la autoridad ambiental la opción, que se desprende del texto que dice “*la autoridad correspondiente por sí o<sup>6</sup> a solicitud del infractor, ...*”, no obstante, no encontramos en la legislación ambiental la forma y términos en los que se desarrolle reglamentariamente esta solicitud que ha tomado en la autoridad un criterio discrecional para exigir al infractor requisitos que le permitan evaluar esta “opción”, entre una y la otra hipótesis; lo cual consideramos como una falta de regulación en esta figura.

En efecto, nosotros consideramos que el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, confiere a la autoridad, una facultad de las llamadas **discrecionales**. A este respecto, cabe mencionar que el término “discrecionalidad” en su significado más amplio refiere a “la posibilidad de escoger entre diferentes alternativas acerca de la estrategia para conseguir un determinado fin”<sup>7</sup>. En el ámbito jurídico, se entiende como la posición en la que se encuentra una autoridad cuando una determinada norma o disposición legal no señala de manera precisa una sola respuesta para el caso concreto que se presenta, estos es, la discrecionalidad, se refiere a una gama delimitada de posibilidades jurídicas que la propia norma contiene implícitamente en su estructura para dar solución a una sola problemática, la elección de alguna de

---

<sup>5</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>6</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>7</sup> RENTERÍA, Adrian. Discrecionalidad Judicial y Responsabilidad. Edit. Doctrina Jurídica Contemporánea. México 2001. p. 37.

ellas corre a cargo de la autoridad, quien al momento de elegir deberá tomar en cuenta las circunstancias y condiciones particulares del caso determinado que se pretende solucionar, que en todos los casos deberá fundar y motivar.

En este orden de ideas, creemos que el último párrafo del dispositivo legal aludido dota a la autoridad ambiental (PROFEPA) de una facultad discrecional para otorgar o no la conmutación de la multa. Tal aseveración puede apreciarse de la simple lectura del citado párrafo en el que se prevé lo siguiente: *“La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, **podrá** otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes...”* En este sentido la expresión **“podrá”** implica una facultad potestativa en donde la autoridad (en este caso la PROFEPA), se encuentra investida de la facultad o poder para otorgar la conmutación cuando lo considere oportuno según su prudente juicio, buscando en todo momento lograr los fines u objetivos que prevé el propio precepto legal en cuestión, así como la mejor satisfacción de las necesidades colectivas.

Como se puede observar, la autoridad puede conmutar la multa por inversiones equivalentes, o bien, negarla, atendiendo a los hechos y circunstancias que a su juicio considere como impedimentos para conceder aquella, situación que consideramos que se aplica bajo criterios que no tienen sustento legal, por lo que es necesario y conveniente regular esta figura dotándola de una verdadera naturaleza jurídica en la Ley y establecer las reglas bajo las cuales deberá operar, ya que esto otorgará seguridad y certeza jurídica al gobernado. En este sentido, quedará establecida de manera oficiosa la obligación de la autoridad para otorgarla bajo las circunstancias que la propia norma estableciera.

A mayor abundamiento, se citan algunas tesis jurisprudenciales que hacen alusión a lo que debe entenderse por facultades discrecionales:

**“FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES.- SU DISTINCION.-** Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no

sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculado su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales. (165)”

*Revisión No. 363/80.- Resuelta en sesión de 20 de mayo de 1982, por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.*

*Revisión No. 440/82.- Resuelta en sesión de 25 de enero de 1983, por unanimidad de 8 votos.*

*Revisión No. 2267/82.- Resuelta en sesión de 29 de abril de 1983, por unanimidad de 6 votos.*

*(Texto aprobado en sesión de 19 de mayo de 1983).  
RTFF. Año V, No. 42, Junio 1983, p. 871.*

**“FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCION.-** No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena.

En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.”

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Séptima Época:*

*Amparo directo 333/70. Ramón García Manzano. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 529/69. Francisco Pacheco Hernández. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 337/70. Gas y Servicio, S.A. 5 de julio de 1971. Unanimidad de votos.*

*Amparo directo 573/70. Anderson Clayton & Co. 2 de mayo de 1972. Unanimidad de votos.*

*Revisión fiscal 389/70. Súper Mercados, S.A. 20 de junio de 1972. Unanimidad de votos.*

De las jurisprudencias en cita, podemos comentar que la base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica necesariamente la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 Constitucional, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

En el caso de la conmutación de multa, la autoridad deberá motivar su proceder expresando las razones técnicas, lógicas, administrativas y jurídicas que la hayan llevado a determinar la opción conforme a la cual haya resuelto en ejercicio de su facultad discrecional a que alude el precepto en alusión.

Refrendando lo antes expuesto, podemos decir que la autoridad ambiental posee una facultad discrecional para otorgar o negar la conmutación de la multa, ya que tiene la elección de concederla o no, y en su caso, prevenir o requerir al promovente cuando lo estime conveniente, no obstante, siempre estará latente la arbitrariedad de su proceder mientras no se establezcan de manera clara y precisa las reglas del juego, es decir, es necesario promover la reforma a la LGEEPA y en consecuencia regular su procedimiento.

Desde otro ángulo, podemos coincidir en el derecho que tiene el infractor de poder conmutar la multa en materia ambiental, por la realización de inversiones equivalentes, que pueden consistir en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación o bien, en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre que satisfagan el interés público en la protección y conservación del medio ambiente.

#### 4.2.1 VAGUEDADES EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA.

En la Exposición de Motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la LGEEPA de fecha 13 de diciembre de 1996, el legislador se refiere a la conmutación de multa como *“la posibilidad de que la autoridad bajo determinados supuestos otorgue a los infractores la posibilidad de cubrir la multa que les sea impuesta, o llevar a cabo inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo mediante el cual se mejore su desempeño ambiental, buscando con ello, privilegiar las conductas que tengan efectos directos sobre las condiciones del medio ambiente.”*

De la exposición de motivos se infiere un enfoque equivocado del concepto de la conmutación de multa, puesto que los infractores de la legislación ambiental sancionados con la imposición de una multa, no tienen la posibilidad de pagarla, sino por el contrario, el pago de la misma representa una obligación a la cual se encuentran constreñidos, es decir, la conmutación de la multa no radica en la posibilidad de que el infractor pague o no la multa, sino en el hecho de que el monto de la sanción pecuniaria se invierta en la adquisición o instalación de equipo que mejore el desempeño ambiental de los sancionados.

Ahora bien, desde nuestro particular punto de vista, cuando la autoridad ambiental otorga la conmutación de una multa, no se busca privilegiar las conductas de los infractores, sino única y exclusivamente al ambiente o sus elementos, ya que para nosotros la reconsideración de multa prevista en el último párrafo del artículo 169 de la LGEEPA, es la figura que tiene como

finalidad privilegiar la conducta de los infractores que cumplan con las medidas correctivas o de urgente aplicación, o bien, aún sin existir aquéllas, voluntariamente corrijan las irregularidades detectadas en la visita de inspección; tal aseveración cobra sentido en tanto que la autoridad puede modificar e incluso revocar la multa que le haya sido impuesta en primera instancia.

Dicho lo anterior, se hará un análisis de las vaguedades que hemos detectado en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, que establece la figura conocida como conmutación de multa y que es el objeto de estudio de esta investigación; para ello nos permitimos exponer los siguientes puntos:

- a)** La primera vaguedad la encontramos en la parte que señala “...*la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales...*”. Como ya ha quedado precisado, el infractor no puede tener la opción de pagar la multa porque es su obligación satisfacerla en los términos y condiciones que la propia ley y la autoridad sancionadora establezcan, lo que si tiene, es la opción de conmutar o permutar el monto de la multa impuesta por la realización de inversiones equivalentes encaminadas a evitar la contaminación del ambiente, o bien, en la protección, preservación o restauración de éste, así como de los recursos naturales.
  
- b)** Otra vaguedad es la referente a que el párrafo en cita en ninguna parte de su texto contiene la palabra conmutación o permuta, esto aparentemente no genera ningún problema, sin embargo, para el sancionado que desea hacer uso de la figura de la conmutación representa un obstáculo, en razón de que al revisar dicho precepto se encuentran que no se establece tal acepción, situación que desde luego lo coloca en una situación de incertidumbre, ya que la norma jurídica no le brinda la certeza jurídica de que ésta sea la figura concerniente a la conmutación de la multa.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que los artículos 118 fracción XIX y 133 fracción VIII del Reglamento Interior de la SEMARNAT hacen referencia a la figura de la conmutación estableciendo lo siguiente:

**“ARTÍCULO 118.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente estará a cargo de un Procurador y tendrá las facultades siguientes:

(...)

**XIX.** Resolver sobre las solicitudes de revocación, modificación y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;

**ARTÍCULO 133.-** La Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

**VIII.** Substanciar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, el procedimiento para la conmutación de multas; someter el proyecto de inversión a consideración del Subprocurador Jurídico y, cuando así lo determine el Procurador, al grupo de trabajo competente para su consulta y opinión;

(...) (sic)

De la simple lectura de los dispositivos legales transcritos, podemos observar que efectivamente en su texto se encuentra la palabra conmutación, destacando que ninguno de ellos hace referencia o mención ya sea directa o indirectamente del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, situación que contribuye a incrementar la incertidumbre de los sancionados que desean optar por dicha figura en tanto que es preciso que los artículos de referencia se encuentren relacionados expresamente.

**c)** Otra vaguedad que detectamos en el texto del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, es la referente a que *el infractor garantice sus obligaciones*, ello en razón de que no se especifican que obligaciones debe garantizar aquél, como las debe garantizar, a través de que instrumentos o mecanismos y la forma de operar de éstos. Anteriormente ya hemos dicho que en la práctica, los infractores que deseen conmutar la multa impuesta, deben garantizar el importe de ésta en alguna de las formas que establece artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, ello, con el objeto de que la autoridad hacendaria no realice gestiones de cobro del interés fiscal en cita, por lo que bajo estas circunstancias se ha entendido la garantía de las obligaciones del infractor.

**d)** También consideramos que el multicitado párrafo del dispositivo legal aludido es vago al señalar que *no deberá tratarse de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de la propia LGEEPA*. Tal aseveración tiene lugar si consideramos que dicho precepto legal prevé dos clases de supuestos distintos, por una parte en el texto de su primer párrafo encontramos los que se refieren al riesgo inminente de desequilibrio ecológico o de daño o deterioro grave a los recursos naturales y casos de contaminación con repercusiones peligrosas, y por la otra observamos en sus tres fracciones, los supuestos que se refieren a las medidas de seguridad.

En este sentido, la vaguedad surge en virtud de que puede darse el caso de que la autoridad sancionadora haya decretado indebidamente la imposición de medidas de seguridad, sin que mediara desequilibrio ecológico, o bien, exista éste último pero no se hubiesen impuesto tales medidas, situación que desde luego da lugar a que la autoridad tenga la posibilidad de negar la conmutación cuando el inferior jerárquico haya impuesto erróneamente una medida de seguridad que no hubiese derivado de la existencia de riesgo de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, entre otros.

#### 4.2.2 LAGUNAS QUE SE PRESENTAN EN LA APLICACION DEL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA.

“Una laguna existe cuando falta en un ordenamiento dado una regla a la que el juez pueda referirse para resolver un conflicto que tiene planteado. Lo característico de la laguna es, por tanto, que un caso no está regulado por el derecho debiendo estarlo, es decir, no caben lagunas en abstracto, la laguna está siempre referida a un problema jurídico concreto al que el ordenamiento no da respuesta.”<sup>8</sup>

Dicho en otras palabras, las lagunas son fallas u omisiones que pueden presentarse en las leyes y que son susceptibles de ser subsanadas mediante la aplicación en su caso, de las normas subsidiarias establecidas al efecto por el legislador (principios generales del derecho, costumbres, aplicación supletoria de otras leyes, jurisprudencia, aplicación de métodos de interpretación de la ley, entre otras).

Todas las leyes sin excepción, poseen lagunas que en algunos casos son fácilmente subsanables, sin embargo, en ocasiones éstas presentan un cierto grado de complejidad para ser remediadas, teniendo el juez (en nuestro caso la autoridad administrativa ambiental) la necesidad de valerse de todos los medios jurídicos a su alcance para corregir tales anomalías, de acuerdo a las reglas de congruencia que se apliquen para cada caso concreto.

En el caso específico de nuestro tema de estudio, el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, a nuestro juicio presenta diversas lagunas que desde luego repercuten negativamente en la tramitación de la solicitud de conmutación y en la substanciación del procedimiento para otorgar la misma, teniendo la autoridad ambiental que hacer uso de su razón junto con el ejercicio de su facultad discrecional para tratar de justificar su actuación dentro de un marco de legalidad.

---

<sup>8</sup> EZQUIAGA Ganunzas, Francisco Javier. La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho. Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2006. p. 3.

A continuación expondremos brevemente las lagunas que a nuestro juicio posee el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, siendo estas las siguientes:

**a)** No se enuncia ningún plazo para que el infractor que decida optar por la conmutación de la multa, presente su solicitud de conmutación. Es importante señalar que esta laguna no puede ser susceptible de subsanarse a través de la aplicación supletoria de las disposiciones de la LFPA, o bien, del CFPC, ya que la conmutación de la multa es una figura que no se encuentra prevista en dichos ordenamientos, por tanto, las disposiciones de éstos últimos cuerpos normativos, no puede suplir la hipótesis normativa de la conmutación de multa.

Tal situación genera un problema grave en la procuración de justicia ambiental, en virtud de que el infractor puede ejercitar su derecho a solicitar la conmutación en cualquier tiempo. Esta situación da lugar a que los sancionados con una multa (en ocasiones incobrable desde el punto de vista fiscal), no la paguen durante meses e incluso años, ya que mientras no sean requeridos de pago por la autoridad recaudadora o hacendaria, aquéllos pueden incluso alegar una prescripción en materia fiscal, dando lugar a la ineficiencia e ineficacia de la aplicación de las disposiciones ambientales en cuanto a sanciones se refiere.

**b)** No se establece la forma y los requisitos que debe satisfacer la solicitud de conmutación del infractor, además de que tampoco se establecen las etapas procedimentales que debe seguir la autoridad para su correcta tramitación y substanciación. Esta laguna genera diversos problemas tanto a la autoridad ambiental, como al infractor que pretende conmutar la multa.

En efecto, la autoridad al no contar con los elementos normativos necesarios para sustentar legalmente sus decisiones, se ve en la necesidad de elaborar criterios de carácter racional, que a su juicio considera apegados y emitidos conforme a derecho. Sin embargo, lejos de que sus actos se ubiquen dentro del marco de la legalidad, éstos en ocasiones pueden ser cuestionados

desde el punto de vista jurídico, lo que propicia que los infractores impugnen tales actos en la sede contenciosa administrativa, teniendo éxito en muchos de los casos.

No obstante lo anterior, consideramos importante mencionar que el problema no radica en la actuación de la autoridad ambiental, sino en la falta de regulación suficiente de la figura de la conmutación de multa, ya que la norma por sí misma, requiere de una mayor precisión legislativa sobre las previsiones o hipótesis que se presentan con motivo de su aplicación, en cuyo caso, la autoridad tiene que valerse de “criterios racionales” para llenar las lagunas derivadas de la falta de forma y requisitos de la figura en comento, es decir, tiene que colmar la instrumentación de aquella para poder operarla en la praxis, con más o menos cierta eficacia, pero con mayores riesgos de legalidad.

Del mismo modo, el infractor se encuentra en una situación de incertidumbre jurídica al no contar con los elementos normativos necesarios para que con plena confianza e interés pueda basar su decisión de conmutar la multa una vez satisfechos los requisitos establecidos por dicha norma, y no estar en la voluntad y criterio de la autoridad en las etapas de la tramitación con los efectos de que la autoridad le pueda negar, desechar o sobreseer su solicitud y en consecuencia, desconocerle los costos y erogaciones que el proyecto de inversión le requiere para efectos de conmutarle la multa.

**c)** No se indican los casos específicos en los que la autoridad puede o debe negar la conmutación de la multa. Desde un punto de vista estrictamente racional, la autoridad ambiental sustenta la negativa para otorgar la conmutación de multa en los siguientes casos: **I.-** Cuando la solicitud del infractor no cuenta con el proyecto de inversión correspondiente; **II.-** Cuando el proyecto de inversión guarda relación con las irregularidades por las cuales fue sancionado, o bien, con las medidas correctivas que le hayan sido ordenadas en la resolución sancionatoria; **III.-** Cuando el proyecto de inversión tiene como objetivo cumplir con las obligaciones ambientales a las que se encuentra sujeto en términos de la legislación ambiental vigente, o bien, del proceso productivo

o actividad que realiza y; **IV.-** Cuando del análisis del proyecto de inversión no se desprende la generación de beneficios ambientales de carácter colectivo, entre otros.

Ante la negativa de otorgar la conmutación de la multa, el acto jurídico se coloca en una ilegalidad de la autoridad al carecer de fundamento su actuar en este sentido, es decir, negar la autoridad sin otorgar las garantías jurídicas que establece la propia constitución.

**d)** No se mencionan los casos en los que se considerará improcedente la solicitud de conmutación. En la practica las solicitudes se consideran improcedentes, cuando: **I.-** El promovente con anterioridad ya ha ejercido su derecho a solicitar la conmutación de la multa y ésta le haya sido negada, pretendiendo hacer valer su derecho por segunda ocasión respecto del mismo asunto, aunque el proyecto de inversión sea diferente; **II.-** La persona o personas que promueven en nombre y representación de una empresa (persona moral) o de otra persona física, no acreditan con documentación idónea su personalidad para comparecer en la vía y forma propuestas; **III.-** El promovente carece de interés jurídico en el asunto; **IV.-** Exista pendiente de resolver un medio de impugnación, a menos que el infractor se desista expresamente del mismo.

**e)** No se establecen los supuestos que en su caso pudieran operar para sobreseer la solicitud de conmutación. Para nosotros el sobreseimiento de una solicitud de conmutación opera cuando ésta ha quedado sin materia u objeto, es decir, cuando no hay una multa que permutar; tal situación se advierte en los siguientes casos: **I.-** Cuando el infractor ha pagado voluntariamente el monto de la multa impuesta ya sea antes o después de la presentación de su solicitud de conmutación; **II.-** Cuando el infractor solicita la conmutación de la multa pero sin haber garantizado el interés fiscal (el monto de la multa) y como consecuencia de ello, la autoridad hacendaria lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, embargando o extrayendo bienes de su propiedad; **III.-** Cuando se declara la nulidad o anulabilidad de la resolución administrativa mediante la cual se impuso la multa y; **IV.-** Cuando el infractor expresamente

se desiste de su solicitud de conmutación.

Consideramos que las lagunas antes expuestas deben subsanarse a través de una reforma al artículo 173 de la LGEEPA, para que los actos emitidos por la autoridad encuentren su fundamento en la figura de la conmutación de la multa que se propone regular, estableciendo las garantías jurídicas necesarias para hacer justiciable el acto administrativo primero en sede contenciosa administrativa y posteriormente en el ámbito jurisdiccional, ya que como anteriormente lo hemos mencionado, los criterios adoptados por la autoridad ambiental tienden a tener un carácter de tipo racional más que legal.

#### 4.3 FINALIDAD DE LA CONMUTACION DE LA MULTA.

Para determinar la finalidad de la conmutación de la multa, el primer planteamiento que debemos analizar desde el punto de vista jurídico es dilucidar si tiene una naturaleza preventiva o correctiva; en principio, la respuesta que encontramos en el artículo 173 de la LGEEPA es la de tener una finalidad correctiva, esto se entiende por estar inscrita en el apartado correspondiente a sanciones, es decir, la infracción existe y así se resuelve la imposición de la multa que conlleva en este caso el daño o deterioro al medio ambiente o los recursos naturales.

En este carácter correctivo sucede el hecho de que el infractor es castigado con la multa, lo cual no repercute en la reparación del daño que se pretende “subsanan” con la equivalencia de las inversiones para la adquisición e instalación de equipo, sino en la finalidad de privilegiar otros factores ambientales que sean diversos a las irregularidades sancionadas y que se apliquen a conservar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

En su otro carácter preventivo, se advierte en el texto del artículo 173 de la LGEEPA que las inversiones equivalentes, tienen como finalidad evitar la contaminación o contribuir a la protección, preservación o restauración del

ambiente y los recursos naturales, ante hechos consumados que son sancionados con multa por la legislación ambiental.

En nuestra opinión, esta situación de derecho establecida en el artículo 173 de la LEGGEPA, contribuye a encausar como beneficio, la conservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y los recursos naturales, ante la insuficiente reacción hacendaria para el cobro de las multas, que para efectos de aplicarlas en acciones de beneficio al ambiente quedan en una situación de generalidad financiera en el caso de que se cobren, considerando que no es posible etiquetar este rubro para que sean devueltas por Hacienda a la SEMARNAT y aplicarla a los fines que se persiguen.

En la reforma del 13 de diciembre de 1996 se percibe la situación de aplicar inversiones por parte de los particulares que han sido sancionados con multa, por acciones equivalentes a evitar la contaminación y privilegiar la conservación y la restauración del ambiente y los recursos naturales. No obstante, no se establece con claridad cuál es la finalidad que persigue la conmutación de la multa, para nosotros esta modificación puede ser vista como un medio para buscar la generación de beneficios ambientales, pero al mismo tiempo, un medio para incentivar al particular quien a través de la realización de inversiones equivalentes a la multa impuesta, puede imprimir una imagen positiva de su empresa o de sí mismo, ya que las erogaciones monetarias se aplican para mejorar su desempeño ambiental y el cumplimiento de la normatividad ambiental, de lo contrario, si el optara por el pago de la multa, no habría ningún beneficio para él ni para la naturaleza.

Como ha quedado expuesto, la finalidad de la conmutación es aplicar el monto de la multa a la realización de acciones que tengan un beneficio ambiental de carácter colectivo, que sirva como incentivo al infractor para manifestar una imagen positiva de su empresa o de sí mismo frente al ambiente, que sea percibida por la colectividad donde ésta se encuentra; esta acción positiva de la empresa o del infractor de optar por conmutar la multa en acciones de inversión la “reivindica” como una empresa amigable con su

entorno, lo cual redundará en efectos que propician una buena imagen respecto del cuidado y protección del medio ambiente.

#### 4.4 NATURALEZA JURIDICA DE LA CONMUTACION DE MULTA PREVISTA EN EL ARTICULO 173 DE LA LGEEPA.

Como ha quedado expuesto al principio de este capítulo, existe una confusión en la aplicación de esta figura en cuanto a la naturaleza jurídica de la conmutación, ya que podemos encontrar asuntos resueltos por la PROFEPA en los que ha interpretado que aquélla tiene una naturaleza de un recurso o medio de impugnación a través del cual, el infractor puede solicitar la realización de inversiones equivalentes a la multa impuesta en beneficio del ambiente.

Como se sabe, los recursos administrativos son medios de impugnación, en general, “la impugnación constituye, una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de un acto de autoridad, instancia que se hace valer ante la misma autoridad u otra jerárquicamente superior o ante algún órgano revisor específico, para que califique la procedencia o legalidad, o ambas cosas respecto del acto que se reclama”<sup>9</sup>.

Ahora bien, siguiendo al maestro Cipriano Gómez Lara, podemos afirmar que los medios de impugnación son el género y los diversos recursos existentes son la especie, es decir, todo recurso es un medio de impugnación, más no todo medio de impugnación es un recurso, ya que básicamente los medios de impugnación contienen a los recursos, que son aquellos reglamentados en un sistema procesal y que tienen vida dentro del mismo. De tal suerte que un recurso administrativo “constituye un procedimiento legal de que dispone el particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el

---

<sup>9</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil, 6ª Edición, Ed. Oxford, 2002, México, p. 193.

gobernado. Este medio de autotutela se pone a disposición del gobernado para hacer ver a la administración las fallas o deficiencias legales de su actuación, y de esta manera optar por una resolución que se encuentre apegada a la ley.”<sup>10</sup>

En virtud de lo antes expuesto, resulta trascendente precisar que cuando la resolución ya ha causado estado, no existe la posibilidad de que ésta sea impugnada. El primer supuesto que se plantea es el de pagar la multa, con dicha acción se presume que el infractor consiente la resolución impuesta y no la recurre, alcanzando su firmeza con éste acto. En un segundo supuesto, el infractor tiene un plazo de quince días para presentar el recurso de revisión previsto en la LGEEPA, a la luz de éstas dos hipótesis, podemos interpretar si la conmutación es un medio de impugnación.

Asimismo, el artículo 173 no se establece algún término dentro del cual el particular puede solicitar a la autoridad la conmutación de la multa, únicamente observamos que en algunos casos la autoridad ambiental establece dentro de la resolución, que el infractor tiene la opción de pagar la multa o realizar inversiones con los beneficios ambientales correspondientes.

De lo anteriormente expuesto, es claro que la conmutación en ningún caso tiene como naturaleza jurídica ser un recurso, sino, la de ser un derecho subjetivo que la ley otorga al particular a través del ejercicio de su voluntad racional.

#### 4.5 LA CONMUTACION DE LA MULTA EN LA LEGISLACION AMBIENTAL.

La legislación ambiental en México ha tenido un desarrollo ante la necesidad de fortalecer las instituciones jurídicas con un enfoque holístico, es decir, aplicable a las distintas materias comprendidas en el derecho ambiental como lo son el agua, los bosques, la flora y fauna, los residuos peligrosos, la contaminación atmosférica, el impacto ambiental, entre otros, modificando sustancialmente los cuerpos legales que regulan de manera especial cada uno

---

<sup>10</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial Vol. II, 4ª Edición, Ed. Porrúa, 1999, p. 590.

de estos temas. En este sentido, como se ha expuesto anteriormente, nuestra legislación ambiental ha tenido cambios relevantes para la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

De estos cambios, como ya lo hemos destacado podemos mencionar, la inclusión de la conmutación de multa incorporada a la LGEEPA en su reforma del 13 de diciembre de 1996. A partir de esta fecha se siguieron procesos legislativos para modernizar la legislación ambiental, etapa que hasta la fecha ha generado nuevas leyes dentro de las cuales ya se encuentra regulada la conmutación, atendiendo a la necesidad de dotar a la autoridad de una atribución discrecional a fin de dar oportunidad al particular de ejercer un derecho plasmado en la propia legislación ambiental para optar entre una u otra opción según lo requiera.

Esta figura jurídica establecida en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, también será objeto de análisis en los artículos 123 y 127 de la LGVS; 165 último párrafo de la LGDFS; 111 de la LGPGIR; 63 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y 8º del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental.

En los párrafos subsecuentes, analizaremos en cada uno de estos ordenamientos, lo requisitos de procedibilidad para la conmutación de multa, a fin de precisar las especificidades establecidas en cada materia de acuerdo con sus propias características ambientales.

#### 4.5.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 173 ULTIMO PARRAFO DE LA LGEEPA.

Del texto del último párrafo del artículo 173 del citado ordenamiento podemos identificar los siguientes requisitos de procedibilidad:

- a) La existencia de la imposición de una multa, establecida en una resolución administrativa dictada por la autoridad ambiental mediante la cual se concluya el procedimiento de inspección y

vigilancia instaurado en contra del infractor, sin que éste haya interpuesto medio de impugnación alguno, y en el caso de que lo haya interpuesto se desista expresamente del mismo, con lo cual quedaría firme la referida resolución dictada por la PROFEPA.

- b) Que el infractor solicite por escrito la conmutación de la multa que le haya sido impuesta, aún cuando no se establece la forma en que deba presentarse dicha solicitud, de acuerdo con la LFPA ésta deberá ser presentada en escrito libre, en el idioma español y solo bastaría con manifestar en el mismo la causa de pedir.
- c) Que el infractor realice inversiones equivalentes al monto de la multa impuesta, en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente o de los recursos naturales.

Por lo que hace al requisito consistente en la existencia de una multa, es evidente que resulta necesario, toda vez que representa el objeto o cosa que se pretende conmutar, esto es, sino existe dicha sanción pecuniaria no se puede solicitar una conmutación, en virtud de que no habría materia para que operara la misma.

Del mismo modo, es necesario que el infractor que se encuentra afectado en su esfera jurídica con motivo de la imposición de la referida sanción económica, manifieste expresamente su intención de conmutar la misma. Este requisito es muy importante ya que de no ser promovida la solicitud en cuestión por el gobernado afectado, la autoridad ambiental no estará en posibilidad de atender su petición.

Es de vital importancia que el infractor que promueva la solicitud referida, realice inversiones equivalentes e incluso superiores al monto de la multa impuesta en la adquisición e instalación de equipo tendiente a evitar la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico, situación que es muy

común en el sector empresarial e industrial, o bien, implementar medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro; realizar actividades para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales o; ejecutar acciones tendientes a recuperar y restablecer las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Cabe señalar que si la inversión a realizar incide directamente en alguno de los supuestos anteriormente señalados será procedente la solicitud de la conmutación de la multa.

Finalmente, es menester aclarar que aunque algunos autores que han escrito sobre la conmutación de multa, consideran como un requisito de procedibilidad el hecho de que la autoridad justifique plenamente su decisión al momento de otorgar aquélla, nosotros estimamos que dicha aseveración es incorrecta, en virtud de que el otorgamiento de la figura jurídica en alusión se traduce en un acto de autoridad, por lo que es una obligación de ésta, fundar y motivar debidamente la resolución respectiva, de conformidad con lo establecido por el artículo 16 primer párrafo de nuestra Carta Magna en relación con lo dispuesto por el artículo 3° fracción V de la LFPA, aún cuando el propio artículo 173 en su último párrafo no lo hubiese previsto.

En forma paralela, el último párrafo del artículo en estudio establece dos condicionantes a las que está sujeto el otorgamiento de la conmutación de multa, los cuales a continuación se indican:

- a) Que se garanticen las obligaciones del infractor y;
- b) Que no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de la LGEEPA;

En el inciso a) no se especifica qué tipo de obligaciones tendrá que garantizar el infractor para satisfacer la voluntad de la autoridad y ésta esté en condiciones de dar por cumplimentada esta primera exigencia.

En nuestra opinión la única garantía existente es la consiste en el crédito fiscal que se instituye en razón de la multa impuesta como sanción por parte de la PROFEPA, cuya naturaleza jurídica no se encuentra en la ley ambiental sino en la legislación fiscal. En todo caso, la obligación de que el infractor tiene que garantizar deberá tener un carácter ambiental que nace a partir de que el particular opta por solicitar la conmutación de la multa por la inversión equivalente aplicada a la protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales.

Estas obligaciones de carácter ambiental deberán ser establecidas en la legislación ambiental a efecto de ofrecer seguridad jurídica al infractor, de lo contrario, la autoridad de manera discrecional puede decidir actualmente y sin sustento legal cuales obligaciones tiene que exigirle para otorgar la conmutación. Asimismo, no se establece en este dispositivo que tipo de garantías ofrecerá el infractor a la autoridad ambiental, además de las previstas en el artículo 141 del Código Fiscal Federal, sin admitir otra como podrían ser los seguros ambientales, en todo caso, la propia LGEEPA deberá regular la procedencia de estas garantías.

En este sentido, con el otorgamiento de la conmutación, la multa cambia su naturaleza jurídica, ya que de ser un crédito fiscal, pasa a constituirse en una responsabilidad del infractor de que cumpla cabalmente con las inversiones equivalentes al monto de la multa impuesta, quedando bajo la estricta vigilancia de la autoridad ambiental para que se cumplan con los propósitos establecidos en este precepto, situación que requiere contar con los instrumentos jurídicos necesarios desde la legislación ambiental, para obligar al infractor a que cumpla cabalmente con el proyecto por el cual se le concedió la conmutación.

El sentido que se ha dado en la práctica a la condición de que el infractor garantice sus obligaciones, es en el caso que de no resultar favorable la petición de éste, no se afectaría el interés público, ya que al haberse garantizado la obligación, que en este caso se traduce en el pago de la multa, la autoridad tiene la posibilidad de hacer efectiva la garantía exhibida y de esta manera satisfacer el cumplimiento del pago de la sanción pecuniaria impuesta.

Además, otra razón del por qué la autoridad ambiental obliga al infractor a garantizar a través de la presentación de fianza que ampare el monto total de la multa, es en virtud de que si bien es cierto la autoridad ambiental tiene la facultad de imponer sanciones administrativas, como lo es la multa, también lo es que carece de facultades para hacer efectivo el cobro de la misma, ya que dicha potestad únicamente le corresponde a la autoridad recaudadora, por lo que resulta evidente que al actualizarse la condición en estudio, la autoridad ambiental se encuentra en posibilidad de solicitar a esta última que no lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución tendiente a realizar el cobro de la multa, toda vez que se ha garantizado la satisfacción de la misma.

Como ya lo hemos señalado en párrafos anteriores, el infractor debe garantizar el pago de la multa mediante alguna de las formas previstas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. En términos del precepto en cita, la garantía puede consistir en: depósito en dinero, fianza otorgada por institución autorizada, obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia, embargo en la vía administrativa, títulos valor o cartera de créditos del propio infractor. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esta disposición encuentra su naturaleza jurídica en el Código Fiscal y no en la legislación ambiental, por lo que afirmamos que las obligaciones que debe garantizar el infractor deben tener un carácter ambiental regulado en la LGEEPA, cuya aplicación corresponda a la propia autoridad ambiental, ya que de otra forma, la garantía del crédito fiscal se circunscribe únicamente en la competencia de la autoridad hacendaria, mientras que ésta permanezca en su calidad de multa sin que haya sido modificada en su naturaleza jurídica.

En cuanto a la condición consistente en que no se trate de alguno de los supuestos del artículo 170 de la LGEEPA, se refiere a que al momento de que el promovente solicite la conmutación de multa, no debe existir riesgo eminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, ya que en dichos casos sería ilógico otorgar el beneficio de la conmutación, cuando con motivo de las irregularidades detectadas al infractor, se hubiese propiciado la existencia de alguno de los supuestos en principio señalados, afectando en gran medida el medio ambiente o alguno de sus elementos, toda vez que como quedó precisado anteriormente, la figura de la conmutación tiene la finalidad de generar un beneficio ambiental de carácter colectivo.

#### 4.5.2 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 63 DEL REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.

El Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental prevé la figura en cita en su artículo 63 mismo que señala lo siguiente:

**“Artículo 63.-** En los casos a los que se refiere el último párrafo del artículo 173 de la Ley, el infractor deberá presentar su solicitud para realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, en un plazo de 15 días contados partir de la notificación de la resolución que impuso la multa que corresponda. La solicitud deberá presentarse ante la autoridad que emitió la resolución y será resuelta por el superior jerárquico dentro de los veinte días siguientes.” (sic)

Como se puede observar en este dispositivo que desarrolla los requisitos de procedibilidad establecidos en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, consistentes en la presentación de la solicitud, cabe señalar que esta será en escrito libre al no establecer formato alguno sobre este elemento, atendiendo supletoriamente a la LFPA.

En una precisión a la procedencia de la conmutación, el reglamento establece el plazo al que deberá sujetarse el particular, ya que le corresponde un plazo de quince días contados a partir de la notificación de la resolución que impuso la multa respectiva. Dicho plazo, aplica al derecho que tiene el particular de optar por la realización de inversiones equivalentes con lo cual consideramos que opera la prescripción para el infractor en caso de no ejercer ese derecho.

No obstante, prescribe el derecho del infractor en el plazo de 15 días, en el caso de la autoridad, consideramos que no hay límite de plazo para que ésta en el ejercicio de su facultad discrecional conceda al particular la opción de conmutar la multa por inversiones equivalentes siempre y cuando, fundamente y motive plenamente su decisión, atendiendo a la garantía de legalidad establecido en el artículo 16 de la CPEUM.

#### 4.5.3 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 8° DEL REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE AUDITORIA AMBIENTAL.

El Reglamento de la LGEEPA en Materia de Auditoría Ambiental, en su artículo 8° establece lo siguiente:

**“Artículo 8.-** Cuando el responsable de una empresa asuma en forma voluntaria la realización de una auditoría ambiental, así como el desarrollo de las medidas preventivas y correctivas que deriven de la misma en los términos del presente Reglamento, la Procuraduría podrá considerar ello como una inversión del interesado en la adquisición e instalación de equipo para evitar la contaminación ambiental o en acciones de protección, preservación o restauración del ambiente, siempre que no exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o no se hubiera presentado denuncia popular en los términos previstos en la Ley, por medio de la cual se acredite que la operación de la empresa ha ocasionado daños a la salud pública.”  
(sic)

Este precepto regula un caso de conmutación sin ubicarla ni relacionarla con el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA en virtud de que del procedimiento de auditoría, no resulta la imposición de multa como se encuentra prevista en el citado párrafo del artículo 173, a este caso le llamaremos “conmutación simple” por denominarle de algún modo.

Sin embargo, en la práctica, la conmutación no procede por cualquier proyecto que proponga el promovente, ya que únicamente la autoridad otorga aquélla por la realización de las inversiones derivadas del programa de actividades, medidas preventivas y correctivas resultantes de la auditoría ambiental a la que se hubiese sometido en forma voluntaria el empresario, previa o posteriormente a la sanción que le fue impuesta por la PROFEPA.

La auditoría ambiental se ha definido como “la evaluación sistemática para determinar si los procedimientos administrativos, los lineamientos institucionales, las actividades institucionales y productivas, así como las prácticas comerciales de una empresa son adecuados para la protección del ambiente.”<sup>11</sup> Generalmente se detectan diversas irregularidades que desde luego son susceptibles de ser subsanadas por el auditado, en consecuencia, se formula un plan de acción tendiente a corregir tales anomalías, el cual, trae aparejado un monto de inversión estimado por el auditor; situación que permite a las empresas solicitar le sea conmutada la multa que se hubiese impuesto en la resolución administrativa, por las inversiones que haya de realizar para ejecutar el referido plan de acción, siempre y cuando no se actualicen los supuestos previstos en el artículo 170 de la LGEEPA ya analizados anteriormente.

Adicionalmente el reglamento señala que para otorgarse la conmutación, también es necesario que no se hubiese presentado denuncia popular en los términos previstos en la ley marco en alusión, por medio de la cual se acredite que la operación de la empresa ha ocasionado daños a la salud pública.

---

<sup>11</sup> Agencia de Medio Ambiente. Auditorías Ambientales en la Comunidad de Madrid. Curso de Auditoría Ambiental como Instrumento de Gestión del Medio Ambiente, Madrid 1995. p. 75.

En nuestra opinión, el hecho de otorgar la conmutación de la multa por las inversiones derivadas del plan de acción resultante de una auditoría ambiental, desvirtúa el instrumento de política ambiental establecido en la LGEEPA, ya que dicho instrumento no es obligatorio para las empresas, sino que asumen tal compromiso de manera voluntaria, destacando que los rubros que cubre una auditoría ambiental son muy amplios y permiten detectar un sin número de irregularidades e incluso más graves que las sancionadas en la resolución administrativa.

#### 4.5.4 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN LOS ARTÍCULOS 123 Y 127 DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE.

La LGVS establece en el artículo 123 último párrafo, la figura de la conmutación propiamente dicha, mismo que a la letra dice:

**“Artículo 123.-** La amonestación escrita, la multa y el arresto administrativo podrán ser conmutados por trabajo comunitario en actividades de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural.” (sic)

A diferencia del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, el artículo 123 de la LGVS, en su último párrafo no establece la atribución discrecional de la autoridad ambiental de otorgar el beneficio de la conmutación, ni tampoco el derecho del infractor de optar por ésta. No obstante, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 2° de ésta última ley podrían emplearse supletoriamente las disposiciones de la LGEEPA.

En esta hipótesis del último párrafo del artículo 123 de la LGVS, no sólo se puede conmutar la sanción administrativa consistente en la multa, sino además, la amonestación escrita y el arresto administrativo, es decir, el primer requisito de procedibilidad que establece el precepto legal en análisis es la existencia de cualquiera de las sanciones administrativas referidas; sin embargo, vale la pena aclarar que para nosotros la posibilidad de conmutar la amonestación escrita, resulta materialmente ineficiente, si consideramos que esta sanción no es más que una llamada de atención que hace la autoridad con su respectivo apercibimiento, con el fin de intimidar al infractor para que

éste no realice determinada conducta ya sea comisiva u omisiva contraria a las disposiciones ambientales, hecho que por supuesto, no afecta la esfera jurídica del gobernado ya que no incide en la restricción de alguno de sus derechos, ya sean personales o reales.

Situación distinta representa la sanción consistente en el arresto administrativo, ya que en este caso sí existe una afectación al derecho de libertad del sujeto sancionado, misma que puede ser susceptible de conmutarse por el infractor por su propia convicción de no sentir el encierro administrativo que conlleva este tipo de sanción, por lo que se opta por la realización de trabajos comunitarios.

En la práctica es muy difícil encontrar casos que se adecuen a la hipótesis establecida en el mencionado artículo, aún cuando la conmutación se encuentra prevista en la LGVS, resulta inaplicable en los casos de la amonestación y el arresto administrativo.

El segundo requisito previsto en el multicitado artículo 123 es el hecho de que el infractor puede conmutar la multa por la realización de trabajo comunitario en actividades de conservación de la vida silvestre y su hábitat natural, debido a la situación económica del infractor que carece de los recursos económicos para hacer frente al pago de la multa, por lo que decide aplicar la contribución directa a la protección, cuidado, manejo y mantenimiento de los ecosistemas, los hábitats, las especies y poblaciones de la vida silvestre, a través de labores comunitarias, sin que se encuentre regulado las reglas que deberá observar la autoridad para determinar el tiempo en el que el infractor tenga que ejecutar dichos trabajos.

Por su parte, el artículo 127 del ordenamiento legal en cita último párrafo establece que:

**“Artículo 127.- (...)**

(...)

La autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor la opción a que se refiere el párrafo final del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, si éste se obliga a reparar el daño cometido mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a su comisión o a realizar una inversión equivalente en los términos que se establezcan, en cuyo caso se observará lo previsto en esa disposición”. (sic)

De la simple lectura del artículo en cita se infiere que la vocal “o” establece dos alternativas, la primera de ella consistente en reparar el daño y una segunda opción, es realizar una inversión equivalente. En los términos establecidos en el artículo 127 de LGVS, la conmutación de multa se vincula con el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA para hacer homogénea la procedencia de la figura que entraña la “opción” como equivalente a “conmutar”, en principio, podemos decir que la Ley General de Vida Silvestre recoge las mismas omisiones y lagunas que han quedado descritas en el punto anterior.

En consecuencia, los requisitos de procedibilidad son los mismos que operan para el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, los cuales han quedado explicados en el apartado conducente.

Procederemos a analizar la primera de ellas, la cual consiste en la opción que tiene el infractor de obligarse a reparar el daño cometido mediante el restablecimiento de las condiciones anteriores a su comisión. Esta obligación queda directamente conectada con el Capítulo II del Título Octavo de la citada Ley, con una aplicación distinta a la regulada en los artículos 106 a 109 del propio Capítulo II. En nuestra opinión esta primera hipótesis en caso de que el infractor opte por ella, tiene como finalidad privilegiar la conservación de la vida silvestre en el caso de que técnicamente se pueda devolver a la naturaleza lo dañado, siempre y cuando ésta reúna características iguales o idénticas a las especies de flora o fauna afectadas, según sea el caso.

La segunda hipótesis consiste en la obligación del infractor que opta por realizar una inversión en términos del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, que en nuestra opinión, está correlacionado con el artículo 108 de la LGVS, que establece como una forma alternativa de reparar el daño, el pago de una indemnización que en el caso del artículo 127 se expresa como una inversión equivalente, sin establecer la prelación que existe en el propio artículo. La alternativa de realizar inversiones equivalentes contiene los mismos elementos del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, con la salvedad de que en principio, se establece el hecho de privilegiar el restablecimiento de las condiciones anteriores a la comisión del daño, teniendo el particular la “opción” de reparar el daño o bien, realizar inversiones equivalentes en beneficio del ambiente y los recursos naturales, pudiendo escoger una u otra hipótesis indistintamente sin respetar el carácter prelativo del referido artículo 108 de la LGVS.

En este sentido, la reparación del daño no se encuentra dentro del catálogo de sanciones administrativas que establece el artículo 123 de la LGVS, por lo que el artículo 127 en comento, la introduce como un derecho subjetivo del particular que voluntariamente puede optar por obligarse a reparar el daño sin el carácter coercitivo que tiene una sanción administrativa, quedando a salvo los procedimientos que en la vía jurisdiccional presente la PROFEPA en el ejercicio de la atribución que para tal efecto le confiere el artículo 107 párrafo segundo del ordenamiento legal en cita.

#### 4.5.5 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 165 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE.

La LGDFS es otro de los ordenamientos ambientales que contemplan la conmutación de multa. El texto del artículo 165 en su último párrafo recoge la figura en los términos del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, a la que se agrega el elemento de la reincidencia y la realización de trabajos que más adelante se explicarán. En este sentido el artículo 165 de la LGDFS establece que:

**“Artículo 165.-** La Secretaría, fundamentando y motivando plenamente su decisión, podrá otorgar al infractor la opción de pagar la multa o realizar trabajos o inversiones equivalentes en materia de conservación, protección o restauración de los recursos forestales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, éste no sea reincidente y no se trate de irregularidades que impliquen la existencia de riesgo inminente de daño o deterioro grave de los ecosistemas forestales.” (sic)

De lo anteriormente expuesto se observa que el requisito de procedibilidad que opera en materia forestal, es que el infractor realice trabajos o inversiones equivalentes en beneficio de los recursos forestales, sus servicios, productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales y preferentemente forestales, a fin de lograr el mantenimiento de las condiciones que propician la persistencia y evolución de aquéllos, sin que sufran degradación ni pérdida de sus funciones; o el establecimiento de medidas para mejorarlos y controlar su deterioro; o la rehabilitación de los mismos cuando se encuentren degradados, así como para recuperar parcial o totalmente sus funciones originales y mantener las condiciones que propicien su persistencia y evolución.

Es importante destacar que la figura de la conmutación en materia forestal, no sólo considera a las inversiones como la única posibilidad para permutar la multa impuesta, sino que además el infractor tiene la opción de realizar trabajos, que desde luego deben tener como finalidad la protección, conservación y restauración de los recursos forestales. Ello en virtud de que en algunos casos los infractores de la legislación forestal son campesinos o personas de escasos recursos económicos, que llevan a cabo la tala de árboles o el aprovechamiento ilegal de cualquier otro recurso forestal, siendo ésta la única forma de subsistencia que tienen a su alcance, por lo que el legislador al dimensionar tal situación decidió incorporar la ejecución de labores en favor de los recursos forestales, dando así un valor al trabajo desempeñado por aquéllas personas que se acojan al beneficio de la conmutación, en la inteligencia de que las actividades realizadas deben ser proporcionales al monto de la sanción económica que se desea permutar, lo cual nos parece

lógico y correcto, ya que de otra manera tales infractores no podrían acceder a ésta a través de erogaciones monetarias.

Al igual que la LGEEPA, la LGDFS prevé de manera paralela a los requisitos de procedibilidad, ciertas condicionantes a las que estará sujeto el otorgamiento de la conmutación por parte de la autoridad, tales como: a) que el infractor garantice sus obligaciones; b) que el infractor no sea reincidente; y c) que no se trate de irregularidades que impliquen la existencia de riesgo inminente, de daño o deterioro grave a los ecosistemas forestales.

Respecto a las condiciones marcadas con los incisos a) y c), cabe mencionar que operan en los mismos términos a las correlativas establecidas en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. En relación con el inciso b) referente a que el infractor no sea reincidente, se deberá estar a lo dispuesto en el artículo 170 de la LGDFS que establece que se considerará reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto en un período de cinco años; por lo que bien puede darse el caso de que se cumplan las condicionantes de los incisos a) y c), sin embargo, en caso de no cumplirse la marcada con el inciso b), dicha situación bastará para que la autoridad ambiental se encuentre imposibilitada para conceder la conmutación de la multa.

A parte de las diferencias analizadas en el párrafo anterior, como ya se ha mencionado, este dispositivo recoge textualmente los elementos de la conmutación del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, que se han analizado en el apartado correspondiente.

#### 4.5.6 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL ULTIMO PARRAFO DEL ARTICULO 111 DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.

También la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos incorpora el derecho del infractor de optar por convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas, en un texto que dice:

**“Artículo 111.-** Sin perjuicio de la obligación de remediar el sitio a que se refiere esta Ley, la autoridad correspondiente podrá otorgar al infractor la opción a que se refiere el artículo 168 y el párrafo final del artículo 173 de la LGEEPA.” (sic)

Esta primera opción del artículo en cita, procede como una forma de cerrar el procedimiento administrativo antes de que se dicte la resolución emitida por parte de la PROFEPA. En este sentido, no vemos propiamente que el artículo 111 en cita establezca la figura de la conmutación como tal, puesto que como ya hemos mencionado reiteradamente, ésta opera en sustitución de la multa y en este caso como es previa a la resolución no existe tal elemento que atienda la permuta entre una u otra alternativa.

Además de que en este caso el particular ejerce su derecho de pedir a la PROFEPA, consistente en la celebración de un convenio de acuerdo con el artículo 168 de la LGEEPA, por lo que consideramos que la atribución de la autoridad no se encuentra en el rango de discrecionalidad, tal y como opera en la conmutación en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA.

Asimismo, la segunda alternativa que de manera conjuntiva se puede apreciar en el texto del artículo 111, con la letra “y”, es la de aplicar de manera supletoria el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA.

Vale la pena aclarar que antes de la reforma al ordenamiento legal en cita, publicadas en el DOF el 25 de mayo del 2006, la aplicación de la conmutación era ambigua, en virtud de que el artículo 112 de la LGPGR, no establecía a la multa como una forma de sanción administrativa que pudiese imponer la autoridad ambiental al infractor.

No obstante lo anterior, si hacemos una interpretación sistemática del artículo 107, 111 y el 112 del referido ordenamiento legal, podemos advertir que la LGEEPA, aplica de manera supletoria en lo referente a la imposición de la multa como sanción administrativa, solo de esta manera se entiende el

hecho de que el párrafo final del artículo 173 del propio ordenamiento en comento pudiera aplicarse a la conmutación de multa derivada del texto del artículo 111 de la LGPGIR, ya que de lo contrario, sería inaplicable la figura de la conmutación en razón de que como ya lo hemos mencionado, el artículo 112 no incluye en su texto a la multa como una sanción.

No obstante lo anterior, con la reforma antes aludida, el artículo 112 en su fracción V prevé a la multa como una sanción administrativa, situación que hace congruente la aplicación de la conmutación de la multa en la LGPGIR.

#### 4.5.6.1 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD EN EL REGLAMENTO DE LA LGPGIR.

En seguimiento al artículo 111 de la LGPGIR, el Reglamento del cuerpo legal aludido, publicado en el DOF el 30 de noviembre del año 2006, en su artículo 161 establece lo siguiente:

**“Artículo 161.-** En el caso a que se refiere el artículo 111 de la Ley, la autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste la opción de conmutar el monto de la multa por la realización de inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, la inversión planteada no tenga relación directa con los hechos que motivaron las infracciones y la autoridad justifique plenamente su decisión.” (sic)

En este primer párrafo se recoge el texto del último párrafo del artículo 173 de la LGGEPA al que se agrega una limitación al infractor en el sentido de que la inversión planteada no tenga relación directa con los hechos que motivaron las infracciones, con esto, consideramos que se viola el principio de legalidad, puesto que esta limitante no forma parte del último párrafo del artículo 173 de la LGGEPA, cuya aplicación se reenvía a través del artículo 111 de la LGPGIR, por consiguiente, el Ejecutivo en su facultad reglamentaria se extralimitó al incluir tal situación, con lo cual consideramos que se está legislando.

A continuación haré mención de los requisitos de procedibilidad que se mencionan en el segundo párrafo del artículo 161 del Reglamento de la LGPGIR, que son los siguientes: a) Debe presentarse por escrito; b) Debe contener un programa calendarizado; y c) El monto de la inversión deberá estar justificado, tales requisitos no serán abordados en este punto debido a la importancia que implican, por lo que más adelante trataremos de explicarlos con más detalle.

El artículo en cita, también regula algunas cuestiones sobre la tramitación de la conmutación ante la autoridad ambiental, como lo son: a) Que la presentación de la solicitud debe hacerse directamente ante la autoridad que emitió la resolución; b) Dicha autoridad deberá acordar la presentación de la solicitud; c) Cuando la solicitud no cumpla con las especificaciones necesarias, la autoridad deberá prevenir al promovente para posteriormente turnarla al superior jerárquico para la resolución correspondiente; d) La autoridad realizará visita de verificación del cumplimiento del proyecto de inversión en virtud del cual se otorgó la conmutación, una vez que se hayan vencido los plazos para concluir aquél; e) Derivada de la visita de verificación la autoridad emitirá el acuerdo de conclusión respectivo; y f) Se ordenará la ejecución de la multa en caso de que derivado de la visita se desprenda el incumplimiento del promovente respecto de las actividades con conforman el proyecto de inversión propuesto.

Estimamos que si bien es cierto el Reglamento de la LGPGIR no establece una regulación ideal de la figura de la conmutación, definitivamente aporta otros elementos jurídicos que permiten a los infractores de la legislación ambiental entender un poco más la operación de la misma.

#### 4.6 SUBSTANCIACION DE LA SOLICITUD DE CONMUTACION.

Antes de entrar al análisis de todas y cada una de las etapas que sigue la autoridad ambiental para substanciar la solicitud de conmutación procederemos a puntualizar algunos aspectos no previstos por la legislación ambiental, pero

que sin embargo, han sido orientados para desarrollar la aplicación práctica del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA. En particular me referiré al proyecto de inversión que invariablemente debe anexarse a la petición del promovente, ya que representa el instrumento a través del cual se planea realizar las inversiones que serán permutadas por la multa.

El proyecto de inversión es un punto medular en la substanciación del procedimiento que sigue la autoridad para otorgar el beneficio de la conmutación, de tal suerte que es el centro de partida para el estudio y análisis pormenorizado de su procedencia. Debe tener como objetivos el materializar acciones que eviten la contaminación, o bien, la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, o en su defecto, aquellos que contemple la ley o reglamento aplicable al caso concreto.

El proyecto que al efecto se proponga no exige para su presentación forma alguna que la ley establezca, sin embargo, el promovente tiene que tomar en cuenta ciertas características para que el mismo pueda ser considerado viable, ya que de otra manera la autoridad procedería a negar la solicitud de conmutación.

En la práctica nos hemos percatado que el proyecto de inversión de cualquier naturaleza que éste sea, tiene su fundamento principalmente en los aspectos técnicos de carácter ambiental correlacionados con montos de inversión en los que se anotan la siguiente información:

- a)** El nombre del proyecto; suele ser un dato importante en virtud de que permite a la autoridad tener una primera impresión de la propuesta que se presenta, a través de la cual se puede inferir si es viable o no.
  
- b)** Explicar en forma pormenorizada en que consisten todas y cada una de las actividades que forman parte del proyecto, describiendo de manera ordenada la secuencia en la que se realizarán cada una de ellas, es decir,

se detallará desde la primera actividad con la que se dé inicio hasta la que ponga fin al plan de inversión.<sup>12</sup>

**c)** Indicar el monto total que se pretende invertir, mismo que deberá ser mayor o igual al de la multa impuesta, precisando el costo unitario de los materiales, equipos y mano de obra que en su caso requiera la ejecución del proyecto.

**d)** Señalar con toda precisión la ubicación exacta del lugar, sitio o establecimiento donde se pretende ejecutar el proyecto;

**e)** Elaborar un programa calendarizado en donde se contemplen todas y cada una de las acciones así como las inversiones tendientes a materializar el proyecto de inversión, señalando el número de días, semanas e incluso meses que aproximadamente cada una de las actividades requerirá, señalando el plazo total aproximado en el que se pretende ejecutar el proyecto.

**e)** Precisar la justificación ambiental del proyecto de inversión, en el que se indiquen los beneficios ambientales que se esperan obtener con motivo de la implementación del proyecto, es decir, el promovente tendrá que manifestar razonamientos lógicos de carácter técnico en los que explique los motivos por los cuales considera que su propuesta tendría impactos positivos en el ambiente o en alguno de sus elementos, a los recursos naturales, o bien a los ecosistemas.

Otro aspecto fundamental que considera la autoridad ambiental para otorgar la figura de la conmutación, es el consistente en que el proyecto de inversión implique en sí mismo la materialización de la esencia o finalidad de la figura, en otras palabras, la propuesta además de adecuarse a todas y cada

---

<sup>12</sup> Es pertinente señalar que cuando el multicitado proyecto consista en adquirir equipo para evitar la contaminación, además de indicar las actividades requeridas para la instalación del mismo, deberá precisarse el nombre del equipo, así como todas y cada una de las especificaciones técnicas como son: marca, modelo, capacidad, accesorios, lugar donde se pretende instalar, etc., destacando además las características de su funcionamiento y operación, así como el valor real del mismo.

una de las hipótesis de procedencia previstas en la legislación ambiental, deberá propiciar la generación de beneficios ambientales de carácter colectivo que vayan más allá de los que prevén las diversas disposiciones de la legislación ecológica vigente.

Como consecuencia de lo planteado en el párrafo que antecede, la autoridad ambiental considera diversos parámetros que le permiten discernir si un proyecto de inversión es viable o no, mismos que a continuación se mencionan:

**I.-** La propuesta de inversión planteada no debe guardar relación con las irregularidades por las cuales se sancionó al promovente, ya que en tal caso se invertiría en la corrección de las anomalías que actualizaron infracciones a la normatividad ambiental y que a su vez dieron origen a la imposición de la multa, por lo que resultaría en beneficio del particular únicamente, permutar la sanción económica impuesta por las causas que originaron la misma, sin que se cumpla con el beneficio de la protección, conservación o restauración del ambiente y por consiguiente, del interés colectivo.

**II.-** El proyecto no debe guardar relación con las medidas correctivas o de urgente aplicación que le hayan sido ordenadas en la resolución sancionatoria, en virtud de que como lo dejamos asentado anteriormente, dichas medidas son providencias que tienen como objeto principal subsanar las irregularidades detectadas en la visita de inspección y por las cuales se le sancionó al promovente, teniendo la obligación de cumplir con ellas y, sin que exista la posibilidad de conmutar su cumplimiento.

**III.-** No deberá guardar relación con inversiones o compromisos realizados o adquiridos con anterioridad a la imposición de la multa. Esta situación es muy común en los casos en que los promoventes deciden conmutar la sanción económica por las erogaciones derivadas de una auditoría ambiental, mismas que realizaron con anterioridad a la fecha de emisión e incluso de notificación de la resolución administrativa que impone la multa, es decir, se realizaron gastos antes de que existiera dicha sanción, considerando que ésta es uno de

los principales requisitos de procedibilidad para permutarla, ya que si no existe una multa, no se puede conmutar la misma, además de que el compromiso de auditarse y realizar las erogaciones correspondientes representan un compromiso asumido con anterioridad a la imposición de la multa.

Por otra parte, en muchas ocasiones el particular decide llevar a cabo el proyecto de inversión antes de que la autoridad entre al estudio y análisis de su propuesta, pretendiendo conmutar la multa por una inversión avanzada e incluso concluida, situación que a todas luces no es viable, en razón de que la autoridad debe revisar la propuesta no sólo en el ámbito jurídico sino también en el técnico, teniendo que coexistir ambas circunstancias para que pueda otorgarse la conmutación de la sanción pecuniaria.

**IV.-** No deberá guardar relación con las obligaciones que por mandato de ley el promovente tiene que cumplir, toda vez que como lo hemos mencionado, la conmutación debe generar un beneficio ambiental de carácter colectivo que además de orientar el cumplimiento de la ley, el monto de la multa se traduzca en una inversión directa a la generación de beneficios ambientales, es decir, se devuelva a la naturaleza y al ambiente algo de lo deteriorado, ya que las disposiciones contenidas en los diversos ordenamientos ambientales son las condiciones mínimas que se deben de cumplir para proteger el medio ambiente y no romper el equilibrio ecológico, ya que de otra manera no se propiciaría un aprovechamiento y desarrollo sustentable en nuestro país.

**V.-** No debe guardar relación con acciones o aspectos relativos al proceso productivo que ejecuta, o con obligaciones que la propia actividad que desarrolla requieren. Es muy común encontrar que los promoventes deseen invertir en equipos, instrumentos o maquinaria que no traen aparejado un beneficio ambiental, sino que únicamente mejorarían la fase productiva, o bien, guardan relación con exigencias distintas a las ambientales, por ejemplo, en materia de seguridad, protección civil, desarrollo urbano, etc., lo cual está muy lejos de favorecer el ambiente, los recursos naturales o los ecosistemas.

**VI.-** Deberá generar beneficios ambientales de carácter colectivo; es decir, el proyecto de ninguna manera puede estar encaminado a generar únicamente beneficios particulares o económicos, sino por el contrario, debe implicar impactos positivos que propicien el mejoramiento del ambiente o a la salud pública y que además beneficien a la colectividad.

**VII.-** La inversión que se estime para la realización del proyecto de inversión, de ninguna manera podrá ser inferior al monto de la multa impuesta toda vez que no se puede conmutar sólo una parte o porcentaje de la sanción pecuniaria, por tanto, las erogaciones deberán ser iguales e incluso superiores al monto de aquélla.

**VIII.-** Otro parámetro fundamental a considerar en la procedencia de una solicitud de conmutación, es el aspecto técnico del proyecto de inversión. En efecto, las propuestas deben indicar con toda precisión los aspectos técnicos que el mismo conlleve para su realización, puesto que del estudio de éstos también depende que la autoridad determine si un proyecto es viable o no.

En este sentido, podemos decir que los aspectos técnicos deben estar encaminados a señalar el sustento detallado de los motivos y razones del por qué se considera viable, materialmente posible y ambientalmente amigable la propuesta de inversión con la cual se pretende conmutar la multa, señalando con precisión las ventajas del proyecto, así como la aportación favorable al ambiente que se produciría con la implementación del mismo.

#### 4.6.1 TRAMITE DE LA SOLICITUD DE CONMUTACION.

En forma discrecional, y sin conocer el razonamiento del actuar de la autoridad, ésta hace del conocimiento del infractor en uno de los puntos resolutivos de la resolución administrativa, que tiene la opción de conmutar la multa en los términos previstos en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, y que para ello contará con 15 días hábiles para solicitar la conmutación de la sanción económica, y que además contará con 15 días adicionales para presentar el proyecto de inversión correspondiente.

Estos plazos que establece la autoridad para solicitar la conmutación y presentar el proyecto de inversión, no se encuentran previstos en artículo 173 de la LGEEPA, por lo que consideramos que la autoridad actúa sin fundamento para proceder a otorgar la conmutación de la multa. En los demás casos en que la autoridad no hace del conocimiento del infractor dichos plazos, se puede entender que la solicitud de conmutación se podrá solicitar en cualquier momento por el particular y en su caso, también en el uso de su facultad discrecional la PROFEPA, en cualquier momento puede conceder al infractor la conmutación; es decir, los quince días hábiles operan en forma de prescripción al derecho que en términos del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA le otorga al particular para optar por la conmutación, esta limitante no opera para la autoridad que en cualquier momento pueden otorgar al infractor el derecho de solicitar la conmutación.

Caso contrario, se aplica a la materia de evaluación del impacto ambiental, cuya reglamentación como ya ha quedado analizado, establece el plazo de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución que impuso la multa para su presentación; salvo éste caso, en tratándose de procedimientos instaurados en materia de residuos peligrosos, vida silvestre, auditoría ambiental, forestal y demás materias reguladas por la LGEEPA, no se prevé plazo alguno, en consecuencia, la autoridad primigenia, ni el superior jerárquico podrá desechar las promociones argumentando que se presentaron de manera extemporánea.

Ahora bien, el procedimiento que de manera homogénea ha aplicado la autoridad para el trámite de la solicitud de conmutación en las distintas materias ambientales: impacto ambiental, residuos peligrosos, vida silvestre, forestal, de las que hemos dado cuenta a detalle de los requisitos de procedibilidad y en algunos casos especificidades en la substanciación de la solicitud de conmutación; consistente en presentar la solicitud de conmutación ante la autoridad que emitió la resolución administrativa en la que se impuso la multa que se desea permutar, teniendo aquélla la obligación de recibir la petición planteada para posteriormente emitir un acuerdo de trámite en el que informa al promovente que se tiene por presentada su promoción y que la

misma será turnada al superior jerárquico, a quien corresponde emitir la resolución correspondiente.

En el mismo acto de trámite, la autoridad sancionadora se pronuncia respecto de la suspensión de la ejecución de la multa, en caso de que el particular haya garantizado el monto de la misma, o bien, negando la suspensión de ésta por no haber satisfecho la condición de la garantía.

En algunos casos la autoridad ante la cual se presentó la solicitud, previene a los promoventes para que en un término no mayor a 15 días hábiles desahogue un determinado requerimiento, aclare alguna cuestión, presente documentos, ya sea para que acredite la personalidad con la que comparece, para que presente su proyecto de inversión o para que exhiba la garantía correspondiente; situación que deberá apegarse en todo caso a lo establecido en los artículos 17-A y 32 de la LFPA, según proceda en cada caso.

Los criterios adoptados por la autoridad para substanciar la solicitud de conmutación de multa, desafortunadamente sólo se realiza en algunos casos, ya que en la mayoría de las solicitudes la autoridad de origen se concreta a remitir al superior jerárquico las constancias que integren el expediente abierto a nombre de la persona que promueve la conmutación, para que más adelante éste se avoque a su estudio, análisis y en su caso, emita el acuerdo en el cual se niegue el trámite o se expida la resolución otorgándole al infractor la conmutación de la multa.

Posteriormente, una vez que el superior jerárquico ha recibido las constancias respectivas, es decir, el expedientillo que contiene la solicitud de conmutación, el proyecto de inversión, el acuerdo de presentación, el señalamiento de las garantías exhibidas, la orden y el acta de inspección y la resolución administrativa; una vez integrada la información referida, se procede a resolver la solicitud de conmutación de multa planteada, con base en el estudio exhaustivo que de las constancias se lleve a cabo, a efecto de determinar si la solicitud y el proyecto de inversión cumplen con todos y cada

uno de los criterios expuestos con anterioridad, surgiendo entonces tres posibilidades:

a) Que la solicitud de conmutación sea negada por no adecuarse a los supuestos o hipótesis de procedencia establecidos en el precepto legal aplicable al caso concreto, así como a los demás criterios que la autoridad de manera racional considera al momento de analizar el otorgamiento de aquélla.

En consecuencia, la autoridad procede a dictar un acuerdo mediante el cual expresa los argumentos lógico-jurídicos que fundamentan y motivan la negativa a la petición planteada.

Entre las causas más comunes por las cuales se niega una solicitud de conmutación de multa se encuentran las siguientes:

- I. A la solicitud de conmutación no se acompañó el proyecto de inversión respectivo, o bien, el que se presenta no cumple con los requisitos de procedencia establecidos en la disposición normativa conducente, o no cuenta con los requisitos mínimos para entrar a su estudio.
- II. La persona que promueve la solicitud de conmutación no acredita la personalidad con la que comparece, y por tanto carece de interés jurídico.
- III. Por actualizarse alguno de los criterios analizados anteriormente y que la autoridad ha establecido como impedimento para otorgar la conmutación de la multa.
- IV. Porque el promovente haya solicitado con anterioridad la conmutación de la multa, la cual haya sido negada por la autoridad en forma definitiva, aún cuando se presente un proyecto distinto al de la primera petición, puesto que en caso contrario, se estaría abriendo la posibilidad de que una misma petición que versa sobre un mismo

acto de autoridad fuera ejercida en múltiples ocasiones por el interesado, lo cual tendría como consecuencia posponer de manera indefinida el pago de la multa cuya conmutación solicita.

- V. El promovente haya realizado el pago de la multa impuesta, o bien, la autoridad recaudadora hubiese hecho efectivo el cobro de la misma, ello, en razón de que uno de los requisitos de procedencia de la figura de la conmutación en materia ambiental, es la existencia de la sanción económica.

b) Que la autoridad emita un acuerdo de prevención mediante el cual se informe al promovente que cuenta con 15 días hábiles para aportar algún tipo de información, dato, o bien, realice la aclaración pertinente respecto de algún punto ambiguo de su propuesta de inversión. Los acuerdos de prevención que se dictan con mayor frecuencia son los que a continuación se mencionan:

I.- Acuerdo que previene a efecto de que el promovente decida por la conmutación de la multa, o bien, la interposición del recurso de revisión, ya que suele suceder que éste solicite la permuta de la multa y al mismo tiempo impugne la legalidad de la resolución mediante la cual se impone la sanción económica, ello, en virtud de que, atendiendo al principio de congruencia no es posible que por una parte se cuestione la legalidad de la resolución administrativa al interponer recurso de revisión, lo cual puede traer como consecuencia que se modifique, anule o confirme la resolución impugnada y por ende la multa impuesta dentro de la misma; y por otra parte se solicite la conmutación de dicha sanción económica, puesto que en éste último caso se parte del supuesto de que el infractor ha consentido la imposición de dicha sanción, tan es así que solicita la opción de realizar inversiones equivalentes al monto de la misma. Lo mismo sucede, cuando el promovente solicita de manera simultánea, la conmutación y la reconsideración de la multa.

**II.-** Acuerdo que previene al particular para que opte solamente por un proyecto de inversión, cuando éste haya señalado dos propuestas de distinta naturaleza.

**III.** Acuerdo que previene al particular para que presente algún dato, información o documento de carácter técnico, cuando derivado de la emisión del dictamen de la unidad administrativa correspondiente, se detecte que el proyecto de inversión carezca de algún elemento necesario para determinar con certeza la viabilidad de éste.

Cabe destacar que en caso de que los sancionados no desahoguen las prevenciones en la forma y plazo establecidos, o lo hagan de manera deficiente, se procede a dictar un acuerdo donde se motivan y razonan dichas situaciones y en consecuencia se niega la conmutación.

Es obvio que también puede darse el caso de que los infractores desahoguen correctamente, en la forma y plazo establecidos las prevenciones realizadas por la autoridad, en cuyo caso se procede a la tramitación de la conmutación en los términos solicitados.

c) Que el proyecto de inversión cumpla con todos los requisitos, características, datos e información necesaria para determinar su procedencia jurídica y técnica, pasando entonces a la tramitación respectiva a fin de otorgar la conmutación de la multa.

En efecto, una vez que la autoridad ha determinado que tanto la solicitud de conmutación como el proyecto de inversión son procedentes, en virtud de no existir algún impedimento jurídico y que además se cuenta con el dictamen técnico correspondiente en el que se sustente la viabilidad de aquél, se realiza un diagnóstico informativo, en el que se señala el nombre del solicitante, la autoridad sancionadora, el domicilio del sancionado, la actividad que desarrolla, la fecha de la resolución sancionatoria, las infracciones por las cuales fue sancionado, las medidas correctivas ordenadas, el monto de la multa impuesta, la propuesta y monto de la inversión, el beneficio ambiental que se generaría

con motivo de la implementación del proyecto y si exhibió o no la garantía correspondiente, así como el área técnica que emitió el dictamen mediante el cual se sustenta la viabilidad de la propuesta.

A continuación, el diagnóstico de la solicitud de conmutación es remitido para el visto bueno del Subprocurador Jurídico,<sup>13</sup> a efecto de que se dé a la tarea de convocar a sus similares del área industrial, de auditoría ambiental y de recursos naturales, así como a los titulares de la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta de la PROFEPA y el Órgano Interno de Control de la SEMARNAT, para que en una reunión de trabajo con el Procurador Federal de Protección al Ambiente, se discuta el otorgamiento de las solicitudes de conmutación que se consideran jurídica y técnicamente viables.

La reunión de estas autoridades en lo interno, consideramos que transparenta cada uno de las etapas de la substanciación del procedimiento, ya que con la asistencia de éstas y en presencia del titular del Órgano Desconcentrado, se discuten los términos y condiciones a los que deberá ajustarse la resolución que otorgue la conmutación de la multa por el proyecto de inversión propuesto por el particular, buscando en todo momento asegurar el cumplimiento y materialización de la finalidad de la figura en cuestión, levantándose al efecto un acta circunstanciada en la que se asientan todos y cada uno de los pormenores que se hubiesen tratado, la cual es firmada por todos los participantes.

Cabe destacar que a dicha reunión se invita al titular del Órgano Interno de Control de la SEMARNAT, para que de estimarlo procedente emita sus observaciones o cuestionamientos que inhiben en todo momento actos de corrupción.

---

<sup>13</sup> Cabe mencionar que de la revisión al artículo 120 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, no establece atribución alguna para que el Subprocurador Jurídico emita un visto bueno en la substanciación de la conmutación.

Luego de que el grupo de trabajo de directivos determinó la procedencia del otorgamiento de las conmutaciones planteadas y estableció las directrices a las que deba ceñirse la misma, se elabora la resolución correspondiente,<sup>14</sup> en la que básicamente se establece que la PROFEPA otorga la conmutación de la multa por las inversiones derivadas de la ejecución del proyecto propuesto por el infractor, destacando las condiciones, plazos y requerimientos que deberán observarse para que dicha resolución no quede sin efectos, misma que desde luego debe estar fundada y motivada.

Otorgada la conmutación, el particular deberá informar dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la resolución<sup>15</sup> el inicio de las actividades relativas a la materialización del proyecto, en la inteligencia de que aquél debe cumplir la resolución en los términos, plazos y condiciones establecidos en la misma, e informar a la autoridad dentro de los 5 días siguientes a la conclusión del plazo otorgado para la realización del proyecto, el cumplimiento dado a la resolución, exhibiendo además la memoria fotográfica que muestre el proceso de ejecución de la propuesta de inversión, así como las facturas originales que demuestren las erogaciones realizadas.

En caso de satisfacer dichas exigencias, la autoridad procede a emitir un acuerdo de cierre, teniendo el asunto como totalmente concluido, y ordenando el archivo y la devolución de la garantía presentada que avala las obligaciones adquiridas en la multicitada resolución.

Sin embargo, puede darse el caso de que el particular no cumpla la resolución en la forma y términos que la misma establece, en tal situación la autoridad ambiental ordena la realización de una visita de verificación que tendrá por objeto comprobar que efectivamente aquél haya llevado a cabo su propuesta de inversión de conformidad con la resolución. Si como resultado de

---

<sup>14</sup> La estructura que sigue la resolución en la cual se otorga la conmutación, sigue la forma de las resoluciones administrativas, conformadas por el Rubro, Proemio, Resultandos, Considerandos y Puntos Resolutivos.

<sup>15</sup> Los cinco días tienen el carácter de obligación individualizada al infractor, sujeta a condición de la resolución, es decir, si dentro de dicho término siguiente a la notificación de la resolución, no se informa el inicio de las actividades, la resolución incurre en esta condición perentoria para que surta plenamente sus efectos.

la mencionada visita se desprende que el promovente no ejecutó el proyecto atendiendo a los lineamientos dictados por la autoridad en la resolución correspondiente, entonces se procede a emitir un acuerdo mediante el cual se deja sin efectos la resolución por la cual se otorgó la conmutación de la multa y se ordena que se haga efectiva la garantía exhibida por aquél.

La procedencia de esta visita de verificación, puede ser materia de un análisis jurídico, ya que puede ser cuestionada la facultad de inspección que tiene la Secretaría (a través de la PROFEPA), en cuyo caso, habrá que ponderar si la autoridad no incurre en el ejercicio de esa facultad en un abuso de autoridad.

#### 4.7 ESBOZO DE UN CASO PRACTICO.

A continuación, exponemos brevemente los puntos más relevantes de un caso práctico que consideramos idóneo para demostrar que la conmutación de la multa es una figura que puede aportar grandes beneficios ambientales que redunden en el bienestar colectivo, pero que además contribuye a forjar una conciencia y cultura social de protección y respeto hacia nuestro entorno.

En razón de que el asunto que a continuación se esbozará se encuentra reservado en términos del artículo 14 fracciones IV y VI de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, omitiremos los detalles así como los datos propios de la empresa.

Ahora bien, se trata de la empresa **XX** a la cual la PROFEPA le instauró dos procedimientos diversos de inspección y vigilancia por haber incurrido en irregularidades en materia de atmósfera y residuos peligrosos consistentes en: generación de emisiones a la atmósfera sin contar con equipos de control eficientes de captación; no contaba con bitácora de operación y mantenimiento de sus equipos de proceso y control; no contaba con plataformas y puertos de muestreo en el ducto de descarga de emisiones; no contaba con registro de empresa generadora de residuos peligrosos; no contaba con bitácora de generación mensual de residuos peligrosos; no identificaba ni etiquetaba

adecuadamente los residuos peligrosos y los manifiestos de entrega, transporte y recepción del movimiento realizado con residuos peligrosos no contaban con firma ni sello de recibido del destinatario.

Con motivo de las anteriores irregularidades, se actualizaron diversas infracciones a la LGEEPA y su Reglamento en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, por lo que previa substanciación del procedimiento correspondiente, la empresa **XX** fue sancionada con una multa total de **\$343, 371.60**. En consecuencia, solicitó la conmutación de la multa por un proyecto de inversión consistente en la ***construcción de una laguna de lixiviados del relleno sanitario del Municipio de Tultitlán, Estado de México, la cual incluía la impermeabilización con geomembrana.***

La empresa **XX** en su proyecto de inversión hizo una reseña de los antecedentes del sitio donde se encontraba el relleno sanitario, estableció la problemática existente en dicho lugar, las condiciones en las que se encontraba, especificó las labores de saneamiento y clausura de dicho relleno municipal; asimismo, diseñó un programa de mantenimiento permanente para el proyecto a cargo del Municipio, del mismo modo, precisó las labores para llevar a cabo la adecuación de la laguna de lixiviados que proponía. En función de lo anterior, estableció los beneficios que se pretendían lograr con su propuesta, indicando detalladamente los costos de materiales, mano de obra y asesoría requerida, todo ello proyectado en un calendario de actividades.

Una vez que la autoridad entró al análisis y estudio del proyecto en cuestión, determinó que el mismo satisfacía los requisitos jurídicos, en razón de que se actualizaban los supuestos normativos. De igual forma, los requisitos técnicos fueron satisfechos en razón de que como anteriormente se señaló, la empresa precisó la explicación detallada de todas y cada una de las actividades que se requerían para llevar a cabo el proyecto; el monto total que se pretendía invertir era mucho mayor al de la multa impuesta, destacando que se indicó el costo unitario de los materiales, equipos y mano de obra requeridos para la ejecución del proyecto; se especificó el lugar, sitio o establecimiento donde se llevaría a cabo la ejecución de aquél; se diseñó el programa

calendarizado de las acciones a realizar en el proyecto; se describieron los posibles beneficios ambientales que se generarían con motivo de la implementación del proyecto y; se garantizaron las obligaciones a cargo de la promovente mediante la exhibición de una fianza, tal y como lo dispone el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA.

Asimismo, se determinó que la propuesta de inversión en comento no guardaba relación con las irregularidades por las cuales se le sancionó; no guardaba relación con las medidas correctivas ordenadas en la resolución sancionatoria; no guardaba relación con inversiones o compromisos realizados o adquiridos con anterioridad a la imposición de la multa; no guardaba relación con las obligaciones que por mandato de ley tenía que cumplir, o bien aquellas que con motivo del proceso productivo que ejecuta o la actividad propia que desarrolla estaba obligado a observar y cumplir; aunado a que el proyecto generaba beneficios ambientales de carácter colectivo; es decir, el proyecto de ninguna manera se vinculaba con beneficios particulares o económicos para la empresa promovente, sino por el contrario, conlleva impactos positivos que propiciaban el mejoramiento del ambiente y la salud pública, que beneficiaban a la colectividad; en consecuencia, se adecuaba a las hipótesis de procedencia previstas en el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA.

El proyecto de inversión planteado, se consideró viable ya que la laguna de los lixiviados que se pretendía construir en el basurero (relleno sanitario) del Municipio de Tultitlán, tendría una capacidad de almacenamiento de 447 metros cúbicos, en la que se daría el tratamiento respectivo a dichos líquidos, evitando así, la infiltración que se tenía en el suelo por los derrames de los citados contaminantes durante la temporada de lluvias; además de que también se evitaría la concentración de tóxicos que se generan en los procesos de fermentación y descomposición de los residuos sólidos depositados en el referido basurero.

Del mismo modo, la captación y conducción de lixiviados desde el interior y parte baja de los taludes evitaría que se mezclaran dichos líquidos con las aguas pluviales, reduciendo el aforo de aguas contaminadas hacia las poblaciones localizadas en la parte inferior.

Respecto a la veracidad de los costos del proyecto, fue estimado que coincidían con los precios que oscilaban en el mercado; además de que la cotización que exhibió la empresa **XX**, fue elaborada por el Prestador de Servicios para el Gobierno del Municipio de Tultitlán. Aunado a lo anterior, la empresa garantizó las obligaciones a su cargo tal y como lo dispone el último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, a través de póliza de fianza por el monto de la multa objeto de la conmutación.

En razón de lo antes mencionado, el proyecto considerado como viable fue elevado a la consideración y discusión del grupo de trabajo de directivos (grupo de trabajo competente), el cual, no tuvo objeción alguna en otorgar la conmutación de la multa por el proyecto de inversión propuesto, por lo que se procedió a realizar el proyecto de resolución correspondiente, la cual desde luego fue cumplida cabalmente por la promovente en todas y cada una de sus partes, logrando así la materialización de la propuesta de inversión planteada y con ella la generación de beneficios ambientales de carácter colectivo.

En el caso expuesto existió el interés del infractor por contribuir con el cuidado del medio ambiente y sus elementos, teniendo impactos positivos concluidas las acciones de mejoras contenidas en su proyecto de inversión, no obstante, el proceso de substanciación de la conmutación se fijo en todo tiempo solamente en la voluntad de una de las partes (infractor), aún sin que la autoridad ambiental pudiera ofrecer garantías legales que contribuyeran a lograr la confianza de brindar seguridad jurídica a la persona, una vez satisfecho cabalmente el proyecto de inversión.

La necesidad de una reforma resulta ya imprescindible para darle una mayor fuerza y eficacia a la figura de la conmutación, de la que estamos convencidos que es un medio de equilibrio entre el deterioro y la acción de proteger el medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, en la que el Estado y la sociedad están comprometidos como garantes del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El derecho ambiental como disciplina jurídica de reciente creación, ha desarrollado en nuestro país en poco menos de treinta años, una estructura compleja y elaborada de protección, conservación y restauración del medio ambiente. Las convenciones, conferencias e instrumentos internacionales de los que México es parte, han impulsado el proceso de producción de la legislación ambiental como un reto a enfrentar los problemas ambientales que en el presente trabajo hemos identificado como de primera y segunda generación, dotando a los ordenamientos jurídicos en la materia, de las herramientas necesarias para construir un esquema de protección ambiental acordes con la realidad social y económica imperantes en cada momento.

**Segunda.-** El derecho ambiental como otras disciplinas del derecho, conlleva en sí misma una gran complejidad para conceptuarlo o definirlo, ya que dada las características intrínsecas que posee, no se le puede concebir únicamente como un conjunto de normas jurídicas; en principio por que el ambiente además de que está representado por un conjunto de elementos naturales, éstos guardan entre sí un sistema armónico y evolutivo, por tanto, el derecho ambiental también debe ser entendido como un sistema de normas jurídicas, principios y criterios que se apoyan en diversas áreas del conocimiento con la finalidad de regular la conducta humana que influye directa o indirectamente en el ambiente, sus elementos u orden de los mismos, generando una afectación positiva o negativa.

**Tercera.-** Para entender el derecho ambiental en su aplicación, se requiere precisar conceptos relacionados con la materia objeto de estudio, de los que se destaca por ser la base de la regulación el término “ambiente”, que para nosotros debe ser más amplio que el definido en el artículo 3° fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y que comprende un sistema compuesto por elementos bióticos y abióticos que se encuentran en continuo cambio y evolución, pero manteniendo siempre un equilibrio que propicia la existencia y permanencia de la vida en nuestro entorno. Sin embargo, debido a la actividad depredadora del hombre derivada

de la realización de diversas actividades generalmente productivas y económicas que se llevan a cabo bajo esquemas no sustentables, han generado un basto número de problemas ambientales que han roto con el equilibrio ecológico del sistema natural, poniendo en riesgo el bienestar de las generaciones futuras.

**Cuarta.-** Transitar al desarrollo sustentable es sin duda alguna, uno de los principales compromisos que han asumido los dos últimos gobiernos y éste que comienza, cuyas variables: ambiental, económica y social, se convierten en un elemento esencial de toda actividad humana. En él debe cimentarse la planeación nacional del desarrollo, articulando el Estado las políticas públicas que tengan como uno de sus objetivos, a la educación que promueva la concientización de la población, para crear una cultura de protección y respeto irrestricto al medio ambiente.

Este derecho ambiental considerado por algunos teóricos como derechos de tercera generación, tiene como compromiso educar a las generaciones futuras, adoptando criterios de sustentabilidad de los recursos naturales, sus productos y los derivados de los mismos, para que ellas mismas garanticen su futuro a través de sus propias acciones, las cuales deberán verse reflejadas en la satisfacción de sus necesidades bajo un contexto de consumo y aprovechamiento sustentable de todos y cada uno de los recursos naturales, sus derivados o productos, buscando continuamente las alternativas que ofrezca la ciencia y la tecnología, que se convierten en el principal motor del desarrollo sustentable.

**Quinta.-** La gestión ambiental es una función pública del Estado que se desenvuelve en un primer orden del gobierno federal en el que se requiere de una política transversal del medio ambiente entre las distintas dependencias del ejecutivo federal, es decir, que en la planeación nacional deberá de establecerse una coordinación sectorial e interinstitucional para incorporar la variable ambiental dentro de las distintas actividades económicas, políticas y sociales del país. En un segundo orden la Federación deberá coordinar sus acciones en el marco de la distribución de competencias que surge como

resultado de la descentralización y sectorización de funciones del poder central, que comprenden el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto la ordenación del ambiente, valiéndose para ello de la política, la administración y el derecho ambiental.

La tendencia en la gestión ambiental, es reconocer en el orden jurídico nacional el principio de subsidiariedad en la gestión ambiental entre la Federación, los Estados y los Municipios, a efecto de hacer frente a la problemática ambiental con soluciones que unifiquen el esfuerzo de los tres órdenes de gobierno.

**Sexta.-** En nuestro país, la estructura de un sistema de gestión ambiental integral, transectorial, descentralizado y que incluye la participación de la sociedad civil, se ve reflejado con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca en 1994, ya que por primera vez se concentran en una sola dependencia del gobierno federal, las acciones de protección, preservación y conservación del ambiente así como los instrumentos y mecanismos para aplicarlas dentro de una política y legislación ambiental definidas y encauzadas a lograr un ordenamiento estructural e integral del ambiente.

En esta etapa del desarrollo de la gestión ambiental en México, se logró un avance significativo en lo concerniente a la aplicación del derecho ambiental con una dependencia del ejecutivo federal que integró en una sola política ambiental la proyección de congruencia y coherencia en las acciones de protección, preservación y conservación del ambiente.

**Séptima.-** Con la creación de la PROFEPA en 1992, se establecen las bases de la reestructuración y definición de la gestión ambiental, en lo que respecta a los esquemas de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental a partir de la operación y el funcionamiento de los instrumentos de inspección y vigilancia que implican actos en el ejercicio del poder sancionador del Estado, tendientes a asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental.

En tan solo quince años, la PROFEPA se ha consolidado como una verdadera institución protectora del medio ambiente, en razón de que a través de su trayectoria ha sido dotada de una mejor estructura orgánica, ampliando su gama de facultades para asegurar el cumplimiento de la Ley por medio de herramientas de carácter técnico, jurídico y administrativo que la han constituido no solo como un órgano de procuración de justicia ambiental, sino también, como un órgano de control de la legalidad en dicha materia; sin embargo, estimamos que la tarea de procurar justicia ambiental en nuestro país requiere de impulsar una reforma integral a la naturaleza jurídica de la PROFEPA para dotarla de plena autonomía presupuestaria, financiera y de operación, a fin de que sus actuaciones no estén sujetas a la voluntad de la autoridad administrativa, logrando la independencia de sus actuaciones.

**Octava.-** La política ambiental a diferencia de la gestión ambiental, no representa el conjunto de actividades que tienen por objeto el ordenamiento del ambiente, si no la forma en que se pretende conseguir tal objetivo, es decir, la política ambiental brinda a la gestión ambiental las acciones específicas y los procedimientos concretos a través de los que deberá ejecutar las mismas, para alcanzar la consecución de su objeto.

No obstante la política ambiental articulada con la actividad del Estado, los particulares, el sector social y privado, principalmente deberán asumir el compromiso de incluir la opinión de todos en la toma de decisiones con un rumbo a lograr el desarrollo sustentable del país.

**Novena.-** La justicia ambiental es el medio a través del cual se pretende concretar la materialización del derecho fundamental de los mexicanos a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, sin embargo, requiere de una mayor armonía en sus instancias, ya que en el rubro de procuración si bien es cierto se han logrado avances que redundan en una mayor eficacia y optimización de los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia, tales avances se ven afectados en la instancia contenciosa y jurisdiccional, en virtud de que desafortunadamente los tribunales administrativos y judiciales no cuentan con jueces especializados

que posean los conocimientos técnicos y científicos que les permitan resolver los conflictos ambientales y no únicamente los jurídicos que éstos implican.

Tal aseveración se entiende en razón de que el derecho ambiental tiene componentes que salen del esquema tradicional, ya que su componente principal no es la creación de normas jurídicas, políticas e institucionales de carácter coercitivo, sino además se vale de reglas y principios técnicos y científicos que son imprescindibles para su correcta y eficaz aplicación.

En todo caso, el compromiso pendiente que tiene el Estado como “garante” del derecho a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar de las personas, establecido en el artículo 4º Constitucional, es avanzar no solo en el ámbito de la procuración, sino también en la administración de la justicia ambiental a través de la creación de los Tribunales ambientales como una instancia jurisdiccional especializada en la materia, que brinde a los particulares el acceso a la justicia ambiental a efecto de garantizar el respeto irrestricto al derecho fundamental consagrado en el referido dispositivo constitucional.

**Décima.-** En el año de 1987 se reforma el artículo 73 Constitucional al cual se le adiciona la fracción XXIX-G, con lo que se sientan las bases para dar el cauce legal a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, gestándose así una nueva etapa de transición para el derecho ambiental en nuestro país, que tiene como propósito fundamental la descentralización y desconcentración de la gestión ambiental, con el propósito de fortalecer la capacidad de gestión ambiental del orden local (Estados y Municipios) a través de un sistema concurrente de distribución de competencias entre la Federación , los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.

Aún cuando se han realizado esfuerzos orientados a establecer una política nacional del medio ambiente en México, es de señalarse que no se tiene por concluida la etapa de crear un verdadero federalismo ambiental, ya que la gestión ambiental carece de políticas públicas de carácter transversal que den

congruencia y coherencia a la legislación federal, estatal y municipal, ya que en la práctica, se tienen indicadores que representan en el mejor de los casos, estadísticas del medio ambiente únicamente del orden federal, sin incluir el quehacer gubernamental de las entidades federativas y municipales.

**Décima Primera.-** Recordemos que una de las características del derecho ambiental es su carácter dinámico, es decir, que los asuntos ambientales evolucionan constantemente, dejando en el rezago a las disposiciones jurídicas que regulan situaciones generales, se reconoce que México ha alcanzado una legislación moderna o de vanguardia en algunos casos, de los que se pueden citar, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con lo que se ha logrado una mayor cobertura para la protección del medio ambiente y los recursos naturales, no obstante, el reto que enfrentan nuestros actuales legisladores es regular materias como bio-seguridad, bio-organismos genéticamente modificados, acceso a los recursos genéticos, cambio climático, bio-energéticos y sobre todo la responsabilidad administrativa por daño ambiental, entre otros temas importantes.

La pluralidad de corrientes políticas en la producción jurídica tienen el firme compromiso de incluir estos temas en la actual Legislatura en la que el poder ejecutivo deberá participar de manera activa y suficiente, bajo el principio de “coordinación de poderes” para incluir en los proyectos de iniciativas, las herramientas que contribuyan a reforzar los actos de aplicación de la legislación ambiental en lo referente a la materia de procedimientos administrativos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones ambientales, de la que se puede afirmar, que México ha logrado enfocarse en la estrategia de la prevención más que en la de corrección.

**Décima Segunda.-** El marco jurídico mexicano en materia ambiental ha sido renovado constantemente para incluir nuevas figuras jurídicas, en particular la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que representa un modelo que ha innovado en incluir esquemas de transparencia y acceso a la información ambiental, a efecto de establecer una política

incluyente en la toma de decisiones de la sociedad civil, cuyos efectos se hacen notar en una creciente cultura ecológica.

Este ordenamiento, recoge un sistema mixto en cuanto a su confección, es decir, incorpora esquemas tanto preventivos como de comando y control por parte de la autoridad para exigir de manera coercitiva su cumplimiento. También ha sido la primera ley que incorpora la formulación de una política ambiental, así como los principios que orientan la aplicación y cumplimiento de las disposiciones ambientales contenidas en este cuerpo normativo.

**Décima Tercera.-** Con la creación de la PROFEPA en 1992, se completa el círculo virtuoso en la aplicación de la legislación ambiental, ya que se cuenta con una estructura administrativa especializada en el control de la legalidad que dentro de sus quince años de vida ha tenido que superar obstáculos de todo tipo, desde jurídicos, políticos, sociales y administrativos, incluyendo dentro de éstos, la falta de especialidad en las materias que exigen un estricto apego a la legalidad cuando se trata de actos de molestia.

La norma jurídica ambiental en su carácter sustantivo y adjetivo ha logrado alcanzar rangos considerables en la eficacia y la eficiencia de la legislación ambiental. No obstante, han quedado figuras jurídicas inconclusas, como lo es, la “conmutación de multa” en materia ambiental, que sirve de instrumento compensatorio ante la actuación ilegal de las actividades económicas que han afectado al medio ambiente y los recursos naturales, con la finalidad de que se regrese de manera proporcional a la naturaleza el bien ambiental afectado.

**Décima Cuarta.-** Con la reforma a la LGEEPA del 13 de diciembre de 1996, se puede afirmar que tenemos un parteaguas en la orientación en la aplicación de dicha ley, ya que es aquí donde se adiciona al artículo 173 la figura objeto de estudio de esta tesis, conocida como “conmutación de multa”, a la que consideramos un primer esfuerzo de voluntad del legislador para establecer la posibilidad de que las multas impuestas como sanción por violaciones a las disposiciones ambientales, puedan ser permutadas por inversiones equivalentes al monto de la sanción pecuniaria.

Este quehacer que he vivido de cerca en mi experiencia laboral en la PROFEPA, me motivó a realizar un análisis detallado de este dispositivo, teniendo como marco de referencia los principios generales del derecho establecidos en la Constitución, las garantías de seguridad jurídica (de audiencia y de defensa de los actos administrativos), consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, tomando como punto de referencia la dogmática jurídica de una abundante obra de autores tanto nacionales como extranjeros especialistas en las distintas materias que se abordan en mi trabajo de investigación.

**Décima Quinta.-** Dentro del contenido del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA, no encontramos la palabra conmutación, o bien, algún sinónimo de ésta como puede ser: cambio, permuta, intercambio, trueque, substitución, canje, entre otras; sin embargo, del análisis de dicho párrafo se infiere que lo que en esencia opera es el mecanismo de conmutar una multa por la realización de inversiones equivalentes que generen beneficios al ambiente, situación por la cual considero que en el foro del derecho ambiental se le ha denominado como conmutación de multa para fines prácticos.

**Décima Sexta.-** La conmutación de multa en materia ambiental, es una figura jurídica bifronte, en virtud de que no sólo otorga un derecho a los infractores de la legislación ambiental, sino que además, concede a la autoridad (PROFEPA) una facultad discrecional que se ha orientado a la tramitación y substanciación de la misma, lo cual ha generado en gran medida, que su eficacia sea casi nula, ya que al no existir reglas claras bajo las cuales debe ceñirse la actuación de la autoridad, generalmente el derecho del infractor tiende a ser menoscabado, por tanto, la figura jurídica en cuestión lejos de ser una alternativa viable para generar beneficios ambientales en la que los gobernados puedan participar de manera activa en la obtención de los mismos, se convierte en un trámite que genera desconfianza e incertidumbre jurídica y que conlleva al desaliento del ejercicio del derecho para solicitar la conmutación.

**Décima Séptima.-** Consideramos que la facultad discrecional de la autoridad ambiental para conceder o negar la conmutación de la multa debe ser ejercida única y exclusivamente en lo referente a la motivación o justificación de los razonamientos de carácter técnico a través de los cuales se determine con toda certeza si la inversión propuesta por el infractor es viable o no, es decir, si genera o no beneficios al ambiente o a sus elementos que impacten positivamente a la colectividad, pero no así, en lo concerniente al procedimiento de substanciación y tramitación de una solicitud de conmutación, ya que en éste caso, los actos de autoridad no pueden regirse bajo el ejercicio de una facultad discrecional, en razón de que deben desarrollarse dentro del ámbito de la legalidad, aún y cuando no exista un procedimiento específico para el otorgamiento de la conmutación.

En este sentido, la autoridad está obligada a desplegar su actuación de conformidad con las disposiciones legales especiales y a falta de éstas, en las establecidas en los ordenamientos legales supletorios, o bien, en los criterios jurisprudenciales y en su defecto, con base en los principios generales del derecho, en otras palabras, la facultad discrecional de la autoridad se encuentra acotada para exponer los razonamientos que la llevan a concluir que una inversión es viable o no desde el punto de vista técnico, pero de ninguna manera su ejercicio debe exceder o invadir el ámbito de las facultades que se encuentran debidamente reglamentadas por la ley.

**Décima Octava.-** La conmutación de multa no puede ser considerada o denominada como un recurso, ya que su finalidad no es la de modificar, revocar, confirmar o anular un acto administrativo (resolución sancionatoria en la que se imponga una multa), sino que con ella se pretende crear o propiciar situaciones benéficas y directas que impacten de manera positiva el entorno ambiental de la colectividad, o bien, que con la realización de determinadas acciones se incentive el aprovechamiento y el consumo sustentable de los recursos naturales que se utilizan en los diversos procesos productivos, contribuyendo de esta manera a la conservación de los mismos y por ende del medio ambiente.

**Décima Novena.-** La conmutación de multa se presenta en la legislación ambiental como una alternativa para proteger, restaurar, conservar y preservar el medio ambiente y los recursos naturales, sin embargo, su regulación en los diversos ordenamientos es insuficiente e incluso inoperante para la consecución de tales objetivos, ya que las leyes especiales o sectoriales recogen del último párrafo del artículo 173 de la LGEEPA las mismas vaguedades y lagunas que presenta dicho precepto, sin tomar en cuenta que la regulación de la conmutación debe atender a la naturaleza intrínseca del bien jurídico tutelado por cada ley especial, ya que si bien es cierto la figura en cuestión debe operar bajo el esquema de un procedimiento uniforme, también lo es que debe atender a las necesidades y objetivos que cada una de las leyes especiales establezca en sus disposiciones, propiciando la armonía entre el objeto específico de regulación de la ley y el beneficio ambiental que se busca o se pretende producir a éste con motivo de la realización de una inversión derivada de una conmutación de multa.

**Vigésima.-** Es evidente que se encuentra latente la necesidad de reformar el último párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a efecto de hacer de la conmutación de multa, una alternativa ambiental eficaz dentro del marco de la legalidad que permita plasmar de facto la esencia y el fin de su inclusión dentro del ámbito del derecho ambiental, instruyendo para ello, una modificación que permita tanto a los infractores como a la autoridad, encaminar sus actuaciones hacia la materialización de la finalidad intrínseca de dicha figura, consistente en generar beneficios ambientales de carácter colectivo, ya que de ello dependerá que la ejecución de acciones de protección, conservación y restauración del ambiente, no sean solo una alternativa, sino el primer paso para favorecer la concepción de una cultura y una conciencia de respeto al entorno en el que vivimos, y que mejor manera de hacerlo que incentivando a los infractores de la legislación ambiental a llevar a cabo actividades que repercutan positiva y directamente en el ambiente y sus elementos, situación que desde luego contribuye a la satisfacción del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de los mexicanos.

## ANEXO

### PROPUESTA DE MODIFICACION AL ARTICULO 173 ULTIMO PARRAFO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

Como quedó expuesto en el Capítulo IV de la presente investigación, existe la imperiosa necesidad de modificar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para lo cual es necesario impulsar una reforma con la finalidad de derogar el último párrafo del artículo 173 de la Ley en cita y adicionar los artículos 173 Bis al 173 Bis 10 más dos Transitorios, con el propósito de eliminar las posibles vaguedades que el legislador plasmó en el texto del artículo vigente así como regular de la forma más completa posible la figura de la conmutación de multa, con lo que se eliminan las lagunas que actualmente se pueden observar en la aplicación de la figura en cuestión.

Del análisis jurídico a la figura de la conmutación de multa, se tiene como resultado que se requiere de una modificación estructural e integral que permita por una parte, que la autoridad ambiental aplique de manera eficaz y eficiente la figura de la conmutación de multa y, por la otra, que los sancionados cuenten con los elementos necesarios que les brinden la certeza jurídica para solicitarla correctamente y conocer el procedimiento de su tramitación, pero sobre todo, para que se cumpla con la finalidad de beneficiar directamente al medio ambiente y los recursos naturales.

### PROYECTO DE DECRETO

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se deroga el último párrafo del artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**ARTÍCULO 173.-** Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la

salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;

II. Las condiciones económicas del infractor, y

III.- La reincidencia, si la hubiere;

IV.- El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y

V.- El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

(Derogado)

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se adicionan los artículos 173 Bis, 173 Bis 1, 173 Bis 2, 173 Bis 3, 173 Bis 4, 173 Bis 5, 173 Bis 6, 173 Bis 7, 173 Bis 8, 173 Bis 9 y 173 Bis 10.

**ARTÍCULO 173 Bis.** El infractor podrá solicitar a la autoridad correspondiente, la conmutación del monto total de la multa, por la realización de inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación, o bien, en acciones tendientes a proteger, preservar o restaurar el ambiente y los recursos naturales.

**ARTÍCULO 173 Bis 1.-** La autoridad correspondiente, en la resolución administrativa en la que imponga como sanción una multa por infracciones a las disposiciones de la presente ley así como de las disposiciones que de ella se deriven, deberá indicar en la misma, el derecho que tiene el infractor de conmutar la multa en términos del artículo anterior

**ARTÍCULO 173 Bis 2.-** El Infractor que opte por conmutar el monto total de la multa deberá presentar ante la autoridad que haya emitido la resolución administrativa, su solicitud por escrito misma que deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Nombre o razón social de la persona infraccionada.

II.- Acreditar la personalidad jurídica en el caso de que el representante o apoderado legal que promueve la solicitud de conmutación, sea otra persona distinta de las acreditadas en el procedimiento administrativo correspondiente.

III.- Señalar el número y fecha de la resolución en la que le fue impuesta la multa que desea conmutar.

IV.- Indicar el monto de la multa impuesta que se pretende conmutar.

V.- Presentar proyecto de inversión.

VI.- Garantizar el monto total de la multa impuesta a través de fianza o billete de depósito otorgado por una institución autorizada para ello, a efecto de suspender la ejecución del cobro de la multa durante la tramitación y substanciación de la solicitud de conmutación.

**Artículo 173 Bis 3.-** El infractor deberá presentar ante la autoridad sancionadora, su solicitud dentro de los quince días siguientes contados a partir de que surta sus efectos la notificación de la resolución administrativa correspondiente.

El proyecto de inversión deberá contener como mínimo los siguientes requisitos:

I.- La explicación detallada y cronológica de todas y cada una de las actividades que se requieren para llevar a cabo el proyecto.

II.- La indicación del monto total que se pretende invertir, mismo que deberá ser igual o mayor al de la multa impuesta, precisando el costo unitario de los materiales, equipos y mano de obra que en su caso requiera la ejecución del proyecto.

III.- Precisar el lugar, sitio o establecimiento donde se pretende ejecutar el proyecto.

IV.- Presentar un programa calendarizado de las acciones a realizar en el proyecto.

V.- La descripción detallada de los posibles beneficios ambientales que se generarían con motivo de la implementación del proyecto.

Cuando el infractor no acompañe a su solicitud de conmutación de multa, el proyecto de inversión correspondiente o éste no cumpla con todos y cada uno de los requisitos antes mencionados, la autoridad sancionadora dentro de los cinco días siguientes a su presentación, deberá prevenir al promotor para que dentro del término de ocho días presente su proyecto de inversión debidamente requisitado, adicione, aclare o corrija algún punto ambiguo o inexistente de éste, presente otro proyecto distinto el que en principio se propone, o bien, subsane alguna otra omisión ya sea de carácter técnico o jurídico.

En caso de que el infractor no desahogue dentro del plazo concedido la prevención realizada por la autoridad sancionadora, o lo haga de manera deficiente, ésta procederá a emitir el acuerdo correspondiente en el que hará constar tales circunstancias, remitiendo las constancias del asunto de que se trate al superior jerárquico para su debida atención.

**Artículo 173 Bis 4.-** Presentada la solicitud de conmutación junto con el proyecto de inversión debidamente requisitado o desahogada satisfactoriamente la prevención que al efecto haya hecho la autoridad sancionadora, ésta procederá dentro de los quince días siguientes, a emitir el dictamen técnico correspondiente, en el que establecerá el sustento técnico y en su caso científico, detallando los motivos y razones del por qué se considera viable o no la propuesta de inversión con la cual se pretende conmutar el monto de la multa impuesta.

Obtenido el dictamen técnico a que se refiere el párrafo anterior, la autoridad sancionadora lo remitirá junto con el expedientillo conformado por las constancias básicas que integren el expediente

respectivo, al superior jerárquico para su análisis, substanciación y posterior resolución.

**Artículo 173 Bis 5.-** Recibido el expedientillo, el superior jerárquico dentro de los quince días siguientes, realizará un nuevo análisis de la solicitud de conmutación y del proyecto de inversión así como de todas y cada una de las constancias que obren en aquél, a efecto de elaborar el diagnóstico informativo correspondiente, el cual será sometido a la consideración del Titular de la Unidad Administrativa Jurídica, quien a su vez lo elevará a la consideración del Titular de la autoridad superior jerárquica para su posterior discusión con el grupo de trabajo competente, a quienes se les consultará y pedirá su opinión respecto de la viabilidad o no del proyecto de inversión propuesto.

El grupo de trabajo competente en reunión extraordinaria, discutirá el proyecto de inversión correspondiente, a fin de determinar los lineamientos, directrices y en su caso condiciones a los que deberá sujetarse la realización de la propuesta de inversión, buscando en todo momento que con la misma se generen beneficios ambientales de carácter colectivo que impacten positiva y directamente al ambiente, sus elementos o los recursos naturales.

En caso de que el proyecto de inversión no sea aprobado por el grupo de trabajo competente, dentro de los diez días siguientes se emitirá la resolución correspondiente, en la que se fundamentará y motivará la causa, circunstancia o hecho que haya dado lugar a la negativa de otorgar la conmutación de la multa, en cuyo caso se ordenará a la autoridad competente, la ejecución de la garantía exhibida para suspender la ejecución del cobro de la multa.

**Artículo 173 Bis 6.-** Aprobado el proyecto de inversión, dentro de los diez siguientes se emitirá la resolución mediante la cual se otorgue la conmutación de la multa impuesta en la resolución sancionatoria, por lo que una vez notificada la misma, el infractor dentro de los cinco días siguientes deberá dar inicio a la ejecución de su proyecto atendiendo en todo momento los términos y condiciones establecidos en la resolución sancionatoria, debiendo de manera inmediata dar el

aviso respectivo por escrito a la autoridad sancionadora de dicha situación.

Otorgada la conmutación de la multa, el infractor dentro de los treinta días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución, deberá garantizar ante la autoridad ambiental, el monto de la inversión a realizar con motivo de la ejecución de su proyecto, mediante fianza o billete de depósito otorgado por institución autorizada para ello. Una vez presentada dicha garantía, se girará el oficio de estilo junto con la copia certificada de la resolución mediante la cual se otorgó la conmutación, a la Administración Local del Servicio de Administración Tributaria a la que se haya enviado a cobro la multa impuesta, para los efectos legales a los que haya lugar.

Concluida la realización del proyecto de inversión, el infractor dentro de los cinco días siguientes deberá presentar las facturas originales que amparen la totalidad de las inversiones efectuadas, mismas que desde luego deberán ser iguales o mayores al monto de la multa conmutada. Asimismo deberá presentar una memoria fotográfica en la que se observe cronológicamente todas y cada una de las etapas del proyecto de inversión.

**Artículo 173 Bis 7.-** La resolución a través de la cual se otorgue la conmutación de la multa quedará sin efectos en los siguientes casos:

I.- El infractor no dé el aviso respectivo por escrito a la autoridad sancionadora respecto del inicio de la ejecución de su proyecto de inversión en el plazo establecido.

II.- El promovente no de exacto cumplimiento al proyecto de inversión en la forma, términos y condiciones establecidas en la resolución mediante la cual se otorga la conmutación de la multa.

III.- El infractor dentro de los treinta días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución, no presente la fianza o billete de depósito correspondiente, con la cual garantice sus obligaciones ambientales.

IV.- El infractor no presente las facturas originales que amparen la totalidad de las inversiones

efectuadas y la memoria fotográfica respectiva, dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de su proyecto.

**173 Bis 8.-** La autoridad podrá negar la solicitud en los siguientes casos:

I.- La solicitud del infractor no cuente con el proyecto de inversión correspondiente.

II.- Cuando el infractor no desahogue la prevención que se le hubiese formulado dentro del término concedido para ello o lo haga de manera deficiente.

III.- El proyecto de inversión guarde relación con las irregularidades por las cuales fue sancionado, o bien, con las medidas correctivas que le hayan sido ordenadas en la resolución sancionatoria.

IV.- El proyecto de inversión tenga como objetivo cumplir con las obligaciones ambientales a las que se encuentra sujeto en términos de la legislación ambiental vigente, o bien, del proceso productivo o actividad que realiza.

V.- Cuando del análisis del proyecto de inversión no se desprenda la generación de beneficios ambientales de carácter colectivo, entre otros.

VI.- Cuando exista riesgo de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, derivado de las infracciones cometidas por el promovente.

**173 Bis 9.-** La solicitud de conmutación se considerará improcedente en los siguientes supuestos:

I.- El promovente con anterioridad, ya hubiese ejercido su derecho a solicitar la conmutación de la multa y ésta le haya sido negada, pretendiendo hacer valer su derecho por segunda ocasión respecto del mismo asunto, aunque el proyecto de inversión sea diferente.

II.- La persona que promueve en nombre y representación de otra, ya sea moral o física, no acredite con documentación idónea su personalidad para comparecer en la vía y forma propuesta.

III.- Cuando el promovente carezca de interés jurídico en el asunto.

IV.- Exista pendiente de resolver algún medio de impugnación, a menos que el infractor se desista expresamente del mismo.

**173 Bis 10.-** La autoridad podrá sobreseer las solicitudes de conmutación en los siguientes casos:

I.- El infractor haya pagado voluntariamente el monto de la multa impuesta, antes o después de la presentación de su solicitud.

II.- Cuando la autoridad a la que se hubiese enviado a cobro la multa impuesta en la resolución administrativa correspondiente, haya llevado a cabo actos de ejecución para hacer efectivo el cobro de ésta y el promovente no hubiese garantizado el monto de la misma.

III.- Cuando se haya declarado la nulidad o anulabilidad de la resolución administrativa mediante la cual se impuso la multa.

IV.- Cuando el infractor expresamente se desista de su solicitud de conmutación.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** Las solicitudes de conmutación de multa presentadas antes de la fecha de la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones vigentes en ese momento.

## ABREVIATURAS

- 1.- CFPC Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 2.- DOF Diario Oficial de la Federación.
- 3.- LFPA Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 4.- LGDFS Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- 5.- LGEEPA Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- 6.- LGPGIR Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.
- 7.- LGVS Ley General de Vida Silvestre.
- 8.- PND Plan Nacional de Desarrollo.
- 9.- PROFEPA Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
- 10.- SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

- 1.- ACEVES Ávila, Carla D. Bases Fundamentales de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Porrúa. México 2003.
- 2.- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1981.
- 3.- ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Vol. I. Editorial Porrúa. 4ª Edición. México 2001.
- 4.- ACOSTA Romero, Miguel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas. Editorial Porrúa. 6º Edición. México 2001.
- 5.- ACOSTA Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial Vol. II. Editorial Porrúa. 4º Edición. México 1999.
- 6.- ADEDE, Andronico O. Digesto de Derecho Internacional Ambiental. Instrumentos para Respuestas Internacionales a los Problemas del Medio Ambiente y el Desarrollo (1972-1992). Editado por la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1995.
- 7.- Agencia de Medio Ambiente. Auditorías Ambientales en la Comunidad de Madrid. Curso de Auditoría Ambiental como Instrumento de Gestión del Medio Ambiente, Madrid 1995.
- 8.- AMUCHATEGUI Requena, Griselda. Derecho Penal. Editorial Oxford. 2º Edición. México 2002.
- 9.- BRAÑES, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2º Edición. México 2000.
- 10.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa. 36ª Edición. México 2003.
- 11.- CARBONELL, MIGUEL. Los Derechos Fundamentales en México. Editorial Porrúa. México 2005
- 12.- CARMONA LARA, María del Carmen. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y Concordancias. Editada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003.

- 13.- CASTELLANOS Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa. 40 Edición. México 1999.
- 14.- DEL CASTILLO del Valle, Alberto. Garantías del Gobernado, Editorial Ediciones Jurídicas Alma. 2° Edición México 2005.
- 15.- DEL CASTILLO del Valle, Alberto. Primer Curso de Amparo. Editorial Ediciones Jurídicas Alma. 4° Edición. México 2003.
- 16.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Porrúa. 7° Edición. México 2005.
- 17.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Porrúa. 2° Edición. México 2001.
- 18.- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Análisis Diagnóstico y Propuestas Jurídicas. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1993.
- 19.- EZQUIAGA Ganunzas, Francisco Javier. La Argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho. Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2006.
- 20.- FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías. La Ley del más Débil. Editorial Trotta. Madrid 1999.
- 21.- GALVIS Ortiz, Ligia. Comprensión de los Derechos Humanos. Una visión para el siglo XXI. Editorial Aurora. 3° Edición. Bogotá, Colombia 2005.
- 22.- GARCIA Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 36° Edición. México 1984.
- 23.- GÓMEZ Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil, 6ª Edición, Editorial Oxford. México 2002.
- 24.- GUTIERREZ Nájera, Raquel. Introducción al Estudio del Derecho Ambiental. 5° Edición. Editorial Porrúa. México 2003.
- 25.- JAQUENOD De Zsösgön, Silvia. El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores. 3° Edición. Editorial Dykinson, S.L. Madrid 1991.
- 26.- Justicia Ambiental. Las Acciones Judiciales para la Defensa del Medio Ambiente. Universidad Externado de Colombia. Colombia 2001.
- 27.- La Transición hacia el Desarrollo Sustentable, *Perspectivas de América Latina y el Caribe*. SEMARNAT, INE, UAM, ONU-PNUMA. México 2002. p. 63.

28.- LE FUR Delos, Radbruch Carlyle. Los Fines del Derecho. 2º Edición. Editorial Jus. México 1958.

29.- MARTÍNEZ Morales, Rafael. Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos, 3º Edición. Editorial Oxford, México, 2003.

30.- PNUMA. Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El acceso a la Justicia Ambiental en América Latina. Memorias del Simposio Judicial Realizado en la Ciudad de México del 26 al 28 de enero del 2000. México 2000. PNUMA y PROFEPA.

31.- RECASENS Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. 20º Edición. México 2000.

32.- RENTERÍA, Adrián. Discrecionalidad Judicial y Responsabilidad. Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea. México 2001.

33.- RIOS Vázquez, Rodolfo. La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional. Editorial Jus. México 1991.

34.- ROSATTI, Horacio D. Derecho Ambiental Constitucional. Editorial Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires 2002.

35.- SANCHEZ Gómez, Narciso. Derecho Ambiental. Editorial Porrúa. 2º edición. México 2004.

36.- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. t. I. Editorial Porrúa. México 1997.

37.- SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, t. II. 14º Edición, Editorial Porrúa. México 2000.

38.- QUINTANA Valtierra, Jesús. Derecho Ambiental Mexicano, Lineamientos Generales. Editorial Porrúa. 3º. Edición, México 2005.

39.- VICENTE Gímenez Teresa. Justicia Ecológica y Protección del Medio Ambiente. Editorial Trotta. Madrid s/a.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.- CABANELLAS De Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. 16ª Edición. Buenos Aires 2003.

2.- Diccionario de la Lengua Española, Tomo II. 19º Edición, Editorial Espasa – Calpes. Madrid. 2000.

- 3.- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Tomo IV. 29° Edición. Madrid 2000.
- 4.- Diccionario Jurídico ESPASA. Editorial Espasa Calpe S.A. Madrid 1998.
- 5.- Diccionario Jurídico Mexicano. Álvaro Bunster. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2° Edición. Editorial Porrúa. México 1987.
- 6.- Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos. Edit. Océano. Colombia s/a.
- 7.- Enciclopedia de las Ciencias. Editorial Grolier. 8° Edición. Vol. 4. México 1985.
- 8.- FERNANDEZ Ruiz, Jorge. Diccionario de Derecho Administrativo. 2° Edición. Editorial Porrúa – UNAM, México 2006.
- 9.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo I. 2° Edición. Editorial Porrúa y UNAM. México 2004.

#### OTRAS FUENTES

- 1.- Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 2° Edición. México 2002.
- 2.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. 10 Años Memoria 1992-2002. México 2002.
- 3.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2002, México 2003.
- 4.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2003, México 2004.
- 5.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2004, México 2005.
- 6.- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Informe Anual 2005, México 2006.
- 7.- Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación

## LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
- 2.- LEY DE PLANEACION, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
- 3.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.
- 4.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
- 5.- LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero del año 2003.
- 6.- LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de julio del año dos mil.
- 7.- LEY GENERAL PARA LA PREVENCION Y GESTION INTEGRAL DE LOS RESIDUOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre del año dos mil tres.
- 8.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
- 9.- REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2000.
- 10.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero del 2003.